

Giuliano Amato

La riforma delle istituzioni europee

Incontro parlamentare sul futuro dell'Europa

Bruxelles, 11 giugno 2007

Grazie Presidente Pöttering e grazie Presidente Lammert per questo invito, che mi onora e onora le persone che hanno lavorato insieme a me, alcune delle quali qui presenti.

Il lavoro che facemmo nella Convenzione ebbe un punto di svolta importante quando emerse che i rappresentanti del Parlamento europeo e i rappresentanti dei Parlamenti nazionali dentro la Convenzione sostenevano le medesime posizioni, e così deludevano le aspettative di coloro che contavano sui rappresentanti dei Parlamenti nazionali per far prevalere punti di vista e posizioni nazionali contro l'interesse comune europeo. È di buono auspicio oggi ritrovare lo stesso clima alla vigilia di un Consiglio europeo che sarà molto, molto importante per il futuro dell'Europa. Io, davvero, mi auguro che i nostri Capi di Stato e di Governo siano consapevoli della delicatezza del momento, della grande responsabilità alla quale sono chiamati, come i loro predecessori furono chiamati in fasi altrettanto difficili della nascita e della crescita dell'Europa, perché se dovessero fallire questa volta è possibile che la nostra Unione europea finisca per manifestare delle crepe che la possano dividere. Noi abbiamo costruito da poco questa straordinaria impresa dell'Europa a 27, dell'Europa dei 450 milioni di abitanti, e altri ancora ne potremo avere in un mondo nel quale saremo ancora piccoli davanti ai giganti del mondo, ma potremo esserci se la grande Europa sopravviverà.

Ma la grande Europa sopravviverà se tutti saremo convinti del nostro interesse comune e se i punti di vista nazionali non saranno testardamente sostenuti fino al punto di mettere a repentaglio il lavoro che stiamo facendo insieme. A quel punto nascerebbe l'Europa a due velocità e io ho la grave preoccupazione che quella della velocità più alta sarà ancora e di più Europa, e quella della velocità più bassa possa cessare di esserlo. Sarebbe il fallimento di tre generazioni di europei. I nostri primi ministri e Capi di Stato hanno la responsabilità e la possibilità di evitare che questo accada. È davvero uno di quei grandi bivi della storia, nei quali da una parte c'è il futuro, dall'altra c'è il rischio della perdita di tutto quello che abbiamo fatto. Io sono lieto di leggere - come ha già detto il Presidente Lammert - un documento già approvato, o in corso di approvazione, da parte del Parlamento Europeo, che porta il nome di Barón Crespo e di Elmar Brok.

Debbo elogiare il documento Barón Crespo-Brok perché pone la discussione sul rafforzamento istituzionale dell'Europa sul binario giusto e perché taglia fuori buona parte delle discussioni ideologiche che hanno impedito, fino a ora, di raggiungere una ragionevole intesa.

Per anni abbiamo dovuto leggere editoriali e discorsi politici nei quali si contrapponeva la *delivery*, bene supremo dell'Europa, alle riforme istituzionali: serve la *delivery*, non servono le riforme istituzionali. Questa discussione è finalmente finita e credo che siamo tutti d'accordo nel pensare che per una buona *delivery* occorre una forte volontà politica comune, ma una forte volontà politica comune si esprime meglio con un assetto istituzionale che risponde ai suoi bisogni e quindi le riforme istituzionali non hanno mai sostituito e non sostituiranno mai la volontà politica, ma vi sono degli assetti istituzionali in cui la volontà politica finisce per perdersi, vi sono degli assetti istituzionali in cui la volontà politica riesce ad arrivare meglio al suo risultato. Di questo si tratta e ora penso che nessun settimanale, neanche autorevole, riprenderà questa discussione, un po' senza senso, tra *delivery* e riforma istituzionale.

Molti di noi hanno anche accettato che la discussione sulle riforme non fosse più all'insegna della domanda: ha bisogno l'Europa di una Costituzione? Perché abbiamo capito che questa domanda finisce per diventare *misleading*, per creare aspettative e

anche, dal lato opposto, paure che vanno molto al di là delle riforme che noi abbiamo predisposto. E allora capita che le nostre riforme, presentate come una Costituzione, suscitino nell'elettorato francese aspettative maggiori rispetto a ciò che esse danno. Sono riforme, infatti, che mantengono all'Europa la sua caratteristica di ibrido, uno straordinario e meraviglioso ibrido, nel quale diritto internazionale e diritto costituzionale fanno ciascuno la loro parte così come è destinato ad accadere sempre di più in un mondo nel quale i confini nazionali si stanno perdendo e nel quale Stati, cittadini, associazioni, imprese sono soggetti di diritto interno e di diritto internazionale. L'Europa come prototipo della *governance* del mondo futuro è un'Europa nella quale c'è il diritto dei cittadini e il diritto degli Stati, la doppia legittimazione della quale noi parliamo. E allora non si deve temere il "superstato" da una parte, non si deve avere voglia del "superstato" dall'altra; si deve capire se l'Europa di oggi e di domani può avere ancora bisogno delle riforme che noi avevamo già definito in un Trattato chiamato costituzionale. Ebbene, questo bisogno c'è ancora.

Abbiamo fatto l'esercizio noi, il mio piccolo gruppo di grandi persone (salvo me), e lo avete fatto voi; lo hanno fatto Enrique Barón Crespo ed Elmar Brok.

Siamo andati a rileggerci la Dichiarazione di Laeken; cinque anni fa poneva delle domande. Siamo onesti: abbiamo risposto a quelle domande? No! Non abbiamo ancora risposto. Si chiedeva di dare agli europei un'Europa più trasparente, si chiedeva di dare agli europei un'Europa più democratica, si chiedeva di dare agli europei un'Europa più capace di decidere, non è stato fatto nulla ancora. Ed ecco, a queste domande dobbiamo rispondere e quelle riforme sono ancora buona parte della risposta. Casomai altre risposte, dopo cinque anni, ci vogliono, e tutti giustamente si accorgono per esempio che davanti al cambiamento climatico ciò che abbiamo fatto non è ancora sufficiente. Ecco un tema sul quale lavorare di più per il futuro. Dobbiamo arrivare a un risultato che tenga conto della posizione della maggioranza dei paesi e dei cittadini europei che avevano già ratificato quel Trattato e della posizione di coloro che hanno rifiutato - come dice giustamente il documento di Barón Crespo e Brok - non tanto le riforme della parte I di quel Trattato, quanto l'insieme costituzionale nel quale erano state presentate. E allora ci sono più modi

di ottenere questo risultato ma è fondamentale, per me e per coloro che hanno lavorato con me, scegliere un modo che i cittadini europei capiscano.

C'è una lezione che ci viene dai due anni della pausa di riflessione e di cui parliamo già diversi anni fa: l'Europa è vissuta come Europa delle *élites* per quarant'anni e forse, se non fosse stata così, non sarebbe cresciuta; ma oggi non può più essere l'Europa delle *élites*. Di *élites* c'è sempre bisogno, ma le *élites* che non parlano ai cittadini, che non si fanno capire dai cittadini, che non sottopongono a loro con chiarezza il lavoro che fanno, rischiano di trovarsi sole e quando si trovano sole non hanno più la legittimazione ad assolvere al loro ruolo. E allora è profondamente sbagliato, per allontanare le riforme necessarie dal disegno del Trattato costituzionale, polverizzarle tutte in miriadi di emendamenti alle centinaia di articoli dei trattati; certo questo è molto diverso dal Trattato costituzionale ma lo è semplicemente perché è incomprensibile, perché è un prodotto da burocrazia di Bruxelles, perché è un prodotto che soltanto gli addetti ai lavori possono capire, perché è un documento che nessun cittadino capirà mai e allora dirà: "sì, è la solita cosa che hanno fatto a Bruxelles". Ma cosa diranno i cittadini irlandesi, e probabilmente i cittadini danesi, ai quali sarà comunque sottoposto in un referendum questo testo?

Di qui le altre proposte, tra cui quella del gruppo che ho avuto l'onore e il piacere di coordinare: scriviamo un trattato semplice, di 70 articoli, in cui riprendiamo i grandi temi della parte I del Trattato costituzionale e quelli della parte IV, che sono fondamentalmente le clausole per le modifiche successive ai Trattati, comprese le clausole di procedura di emendamento semplificata, che sono stati uno dei grandi, piccoli passi avanti che siamo riusciti a fare fino a ora. E questo è il nuovo Trattato che dovrà prendere il posto del Trattato dell'Unione.

Ma è evidente che questo Trattato resterebbe appeso nell'aria se non fosse accompagnato dalle piccole modifiche dei singoli articoli dei Trattati esistenti che danno esecuzione alle grandi modifiche introdotte. Insomma, se stabiliamo all'articolo x del nuovo Trattato, come avevamo stabilito nella parte I del Trattato costituzionale, che la co-decisione è la procedura legislativa ordinaria dell'Unione europea, salvo eccezioni, è fondamentale che poi, base legale per base legale, introduciamo le modifiche

conseguenziali negli articoli che oggi prevedono l'unanimità del Consiglio e basta in materia legislativa. Ma questo si può organizzare in un Protocollo, che si aggiunge al Trattato, che si può scrivere in modo chiaro, non articolo per articolo ma per temi, spiegando in quel Protocollo: "queste sono le modifiche consequenziali che riguardano il Parlamento; queste, quelle che riguardano la Commissione; queste, quelle che riguardano il Consiglio". E poi in un secondo Protocollo le modifiche che riguardano le politiche, le nuove clausole trasversali che avevamo deciso di introdurre per il *gender*, l'ambiente, la nuova norma sulle politiche dei servizi pubblici, la nuova base giuridica per l'energia, quella per la protezione civile; e su queste ci aspettiamo che la Conferenza intergovernativa trovi ragione per discutere e per allargare verso politiche ancora più importanti: energia e protezione civile oggi le possiamo vedere come due degli aspetti del cambiamento climatico, cosa che quattro anni fa ancora non eravamo in grado di vedere.

Ed è chiaro che ci sono delle difese che dobbiamo stabilire; io sono molto sincero: non ha senso continuare a difendere la diversità dei pilastri e la separazione tra Unione e Comunità europea. Ma questo fa ridere il mondo intorno a noi; quando noi andiamo a stipulare un trattato con paesi terzi in cui vi siano contenuti dell'Unione e contenuti della Comunità europea e diciamo a quel paese terzo che le stesse persone nostre devono mettere due firme: una a nome della Comunità e una a nome dell'Unione, ne desumono che questi europei non sono mai usciti da Bisanzio e che la vita per loro è più complicata di quello che è per gli esseri normali. Non c'è nessuna ragione per tenere oggi l'Unione separata dalla Comunità. E noi abbiamo dimostrato con le clausole che abbiamo proposto che ciò che è cooperazione rimane cooperazione e che ciò che è metodo comunitario è metodo comunitario anche se stabiliamo la personalità giuridica unica. Il primato del diritto comunitario: ma tutte le nostre Corti hanno scritto che il primato del diritto comunitario non è la *supremacy clause* della Costituzione federale americana. È il primato delle norme adottate dagli organi europei nelle materie trasferite dagli Stati alla competenza degli organi europei. È un principio irrefutabile in base al criterio dell'*effet util*, come disse la Corte fin dal 1964: non si può mettere in discussione un principio del genere, così come non si può mettere in discussione che la Carta dei Diritti riflette diritti

che i cittadini europei hanno sulla base della nostra giurisprudenza comune, delle tradizioni e dei principi costituzionali comuni a tutti i nostri Stati membri. Non c'è sovranità nazionale che venga offesa dalla Carta dei Diritti che esprime tutte le nostre sovranità nazionali.

Permettetemi di concludere ricordando che il lavoro della Convenzione nacque dalla Dichiarazione n. 23 annessa al Trattato di Nizza, nella quale io avevo scritto di mio pugno, nella versione originale, le parole: "Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea". Perché io sono fortemente convinto che i Parlamenti nazionali sono essenziali nell'insieme del nostro sistema, che i Parlamenti nazionali portano, e concorrono a portare, i temi europei ai nostri elettori e li traducono in norme, in indirizzi ai loro governi. Ma attenzione: non possiamo farne degli organi legislativi dell'Unione europea: questo attenterebbe in modo grave al Parlamento europeo, al suo ruolo e al ruolo crescente che esso dovrà avere.

Per questo il Presidente Pötering ha anche ben collocato l'ipotesi di una iniziativa dei Parlamenti nazionali da sottoporre alla Commissione, che li impegna non soltanto come difensori della sussidiarietà, ma anche come collettori di domande di intervento europeo che vengano da una o più collettività nazionali. Su questo terreno noi rafforziamo la rete europea e diamo ai nostri cittadini il senso dell'Europa così come è oggi: non è un "superstato", è una grande rete di governo nella quale appunto diritto internazionale e diritto costituzionale si confondono, ma è una rete che noi dobbiamo far funzionare. Dobbiamo fare in modo che, attraverso di essa, la volontà dei cittadini arrivi qua e si traduca in decisioni che noi siamo, voi siate, in condizioni di prendere in modo trasparente.

Sulla base di alcuni principi - è l'ultima cosa che dico - è fondamentale che tutte le decisioni adottate a Bruxelles che riguardano i diritti dei cittadini siano decisioni che passano alla co-decisione. Quale governante nazionale può permettersi di dire il contrario quando sa che i suoi cittadini mai accetterebbero all'interno del suo sistema legale che decisioni sui loro diritti venissero adottate dagli esecutivi soltanto? E in nome della difesa della sovranità nazionale, io che sono esecutivo non legittimato a decidere sui diritti nel

mio paese, mi prendo questa legittimazione insieme ad altri ministri solo perché sono a Bruxelles?

Questo viola i principi fondamentali di tutte le democrazie europee. Questo non deve essere consentito e per questo approvare queste riforme serve.

Serve per il nostro futuro, e speriamo che il Dio in cui credono e i valori in cui confidano ispirino i nostri primi ministri tra poche settimane qui.