

Discorso del Presidente del Parlamento europeo

Josep BORRELL FONTELLES

dinanzi alle commissioni Affari comunitari della Camera dei deputati e del Senato italiani

Roma, 9 novembre 2006

CHECK AGAINST DELIVERY

Signor Presidente,

Cari colleghi,

Il nostro incontro di oggi avrebbe potuto coincidere con un grande avvenimento.

Se la Costituzione europea fosse stata ratificata da tutti gli Stati membri entro i termini previsti, essa sarebbe entrata in vigore due anni dopo la sua firma, avvenuta qui a Roma il 29 ottobre 2004.

La Costituzione sarebbe quindi in vigore da mercoledì scorso, 1° novembre 2006. Sicuramente le dodici stelle sarebbe state issate dovunque per salutare l'evento.

Ma questo evento non si è verificato. E la bandiera è invece a mezz'asta.

Stato delle ratifiche

Quindici Stati membri hanno ratificato la Costituzione. La **Finlandia** conta di farlo anch'essa tra alcune settimane.

La **Bulgaria** e la **Romania**, che si uniranno a noi in gennaio, hanno ratificato il trattato costituzionale ratificando i loro trattati di adesione.

Presto avremo quindi **18 ratifiche su 27**, cioè la maggioranza dei due terzi.

È una **soglia simbolica**, significativa, sufficiente in molte democrazie parlamentari per rivedere i testi fondamentali.

Ma per il nostro trattato costituzionale non basta. Occorre l'unanimità. **Sempre questa sacrosanta unanimità!** Questa unanimità che blocca l'UE!

Tale obbligo dell'unanimità dimostra che si tratta di un trattato classico e non di una Costituzione come la conosciamo nelle nostre democrazie parlamentari.

Giuliano Amato aveva trovato una formula divertente per descrivere tale situazione: **"Credevo di aver avuto una femmina, la Costituzione. Invece ho avuto un maschio, un trattato!"**

Sembra che questa soglia dei due terzi non sarà superata. **Non andremo**

molto più lontano, almeno con il testo originale.

E allora dove andremo? E con quale testo?

Da Roma a Roma

Vi ringrazio per avermi dato l'occasione di esprimermi sulla situazione in cui siamo caduti.

Rieccomi dunque a Roma, a quasi due anni esatti dalla firma del trattato costituzionale.

In quell'occasione, il 29 ottobre 2004, dicevo da Roma nel 1957 a Roma nel 2004 , abbiamo percorso un lungo cammino.

Abbiamo approvato l'Atto unico che ha rilanciato il mercato interno e Maastricht che ha concepito l'Euro ed i successivi allargamenti.

Ma **questo nuovo trattato si distingueva dai precedenti** per la sua forma, il suo contenuto e il suo valore simbolico.

Esso superava finalmente i fallimenti istituzionali di Amsterdam e di Nizza.

Esso puntava a semplificare la comprensione dell'architettura costruita passo dopo passo da mezzo secolo.

Esso ci offriva nuovi strumenti per migliorare l'**efficacia** dell'Unione, per rafforzare la sua **legittimità** e consentirgli di diventare quel **protagonista**

globale che la globalizzazione richiede.

Unità o declino?

Ma gli elettori francesi e olandesi hanno detto di no.

Da un anno e mezzo siamo entrati in un **periodo di riflessione**.

La ragione o la forza degli eventi?

Allora, ne approfitto per ricordarvi la **riflessione fatta da un illustre visitatore** dinanzi al Parlamento europeo:

«L'Europa è giunta ad un punto dove – se non la ragione – sarà la forza degli eventi ad imprimerle la spinta risolutiva dell'unità o del fatale declino. (...)»

«È assediata da sfide che potrebbero presto risultare intollerabili, nella sua actuale frammentazione. (...)»

« Attardarsi in sacri egoismi o in calcoli meschini o in fragili compromessi, potrebbe rivelarsi domani sterile esercizio e giuoco a somma zero. È giunto dunque il momento di agire. »

Il visitatore illustre che si esprimeva con queste parole era un italiano,
l'avete capito.

Era **Sandro Pertini**, Presidente della Repubblica italiana.

E questa visita si svolse **oltre 20 anni fa, l'11 giugno 1985.**

Il giorno seguente la **Spagna** e il **Portogallo** firmarono i loro atti di adesione.

Tre giorno dopo la giovane Commissione Delors pubblicava il suo **Libro bianco sul completamento del mercato interno.**

Dopo anni di stagnazione europea, il Presidente Pertini conosceva l'impazienza dei deputati.

Aveva dinanzi, nell'Assemblea, il suo vecchio amico **Altiero Spinelli**, che militava infaticabilmente per istituzioni federali e aveva messo a punto un progetto costituzionale ambizioso.

Pertini constatava che «**la strategia della pazienza**» era sempre all'opera, cioè la costruzione europea progressiva, per via economica. Una strategia troppo progressiva per molti.

Tuttavia Pertini non raccomandava la «strategia dell'impazienza».

Suggeriva invece di confrontare ciascuno dei nostri progetti all'obiettivo essenziale dell'integrazione europea: l'unione politica.

Ampliamento contro approfondimento

Da allora sono stati fatti **molti progressi. Ma gli ampliamenti hanno sempre prevalso sull'approfondimento.**
E oggi misuriamo le conseguenze di questo squilibrio.

Il trattato costituzionale era una risposta all'ultimo ampliamento che era anche quello più massiccio: quello del 2004 con dieci nuovi Stati membri.

L'ampliamento è avvenuto, ma la Costituzione è in panne.

Senza nuovi strumenti di decisione, **il peso del numero** e il mantenimento dell'unanimità in settori cruciali ci fanno rischiare la paralisi.

E altri ampliamenti si profilano all'orizzonte. Saremo 27 in gennaio.

Ieri la **Commissione** ha espresso un parere critico sulla **Turchia**, che mostra che il movimento di estensione è sempre in marcia, **mentre la Costituzione è in panne.**

Lo stato di crisi, o di sfasamento tra approfondimento e ampliamento, continua ad autoalimentarsi proprio perché questa evoluzione **relega in secondo piano l'obiettivo dell'unione politica** che Pertini ci consigliava di tenere presente.

Non sorprende quindi che si sia creata una certa **sfiducia** tra i nostri cittadini e l'Europa.

I nostri cittadini si chiedono se c'è **un pilota nell'aereo europeo**. I nostri governi spesso danno l'impressione di essere semplici passeggeri che si contendono i posti migliori e che, **oggi, il vero pilota sia la mondializzazione.**

Danno l'impressione che **non importa più la destinazione, ma il viaggio**. A costo di girare a vuoto.

Le sfide del XXI secolo

Vent'anni dopo, le parole di **Pertini** continuano, stranamente, a essere di attualità, quando diceva:

*« L'Europa è giunta ad un punto dove, **se non la ragione, sarà la forza degli eventi** ad imprimerle la spinta risolutiva dell'unità o del fatale declino »*

Gli eventi lo dimostrano.

E si chiamano: mondializzazione, migrazioni, innovazione tecnologica, cambiamenti climatici, terrorismo, invecchiamento demografico, penuria energetica...

Nel **XX secolo**, abbiamo conosciuto **la mondializzazione della guerra**. E questo shock ha sostenuto i primi decenni della costruzione europea.

Nel **XXI secolo**, rischiamo di conoscere **la guerra della**

mondializzazione se non daremo all'Unione gli strumenti per diventare un protagonista globale nei settori in cui le politiche nazionali sono insufficienti.

Tali sfide erano già state formulate cinque anni fa nella dichiarazione di Laeken, che ha portato al trattato costituzionale.

Dovremo aspettare **altri cinque anni?**

Non sarà a voi Italiani che mostrerò **cosa costano gli appuntamenti mancati.**

Fu l'Italia a suggerire istituzioni di tipo federale nel trattato della **CED**. Dopo il fallimento di tale trattato, **ci sono voluti 37 anni per veder ricomparire la parola "difesa"** in un trattato, quello di Maastricht.

I rischi di passi indietro

Nel fallimento della CED **De Gasperi** aveva visto immediatamente il rischio di *"ritardare di qualche lustro ogni avviamento all'unità europea"*.

Personalmente, penso che un eventuale fallimento del nostro progetto costituzionale non comporterebbe soltanto il rischio di ritardi. Più passerà il tempo, più cresceranno i **rischi di passi indietro**.

Già con **le prospettive finanziarie** 2007-2013, l'Unione si è vista rifiutare mezzi di bilancio ambiziosi.

Dal 1999, il Consiglio non riesce ad attuare una politica comune dell'**immigrazione legale** e le nostre politiche nazionali partono oggi in direzioni contraddittorie.

Trascuriamo la **ricerca e l'innovazione**. La **Strategia di Lisbona** si fonda troppo ingenuamente sulla buona volontà degli Stati membri incoraggiati semplicemente a scambiarsi buone pratiche. Risultato: a metà percorso siamo **molto lontani dagli obiettivi fissati** a livello di ricerca e di tasso di occupazione.

I nostri **sistemi sociali** sono in concorrenza tra loro, mentre dovrebbero invece essere riformati in un quadro comune.

Il patriottismo economico torna di moda.

Siamo già rassegnati al nostro declino collettivo?

O intendiamo affrontare le sfide di questo secolo nell'unità?

Buone istituzioni per buone politiche

Altiero Spinelli si è adoperato negli anni '80 per una "quasi" Costituzione europea. E la maggioranza del PE già andava in quella direzione.

Non si possono definire politiche ambiziose senza volontà politica o senza istituzioni efficaci.

Spinelli non pensava soltanto che fossero necessarie istituzioni efficaci per impostare buone politiche. **Riteneva che tali istituzioni fossero necessarie anche per favorire l'espressione di una volontà politica.**

L'impotenza dell'unanimità

Uno dei nostri metodi di funzionamento che ci impedisce di avanzare e soffoca la volontà politica è l'**unanimità**. È senz'altro più urgente abolire questa norma che salvare il salvabile del trattato costituzionale.

Perché "le formule di unanimità sono formule di impotenza." La frase è di Paul-Henri Spaak, all'indomani delle sue dimissioni da Presidente dell'Assemblea del Consiglio d'Europa nel 1951.

Non nascondeva la sua esasperazione nel veder sprecata tanta energia a causa dell'unanimità. *"Se in questa Assemblea un quarto dell'energia che si consuma per dire no, fosse impiegato per dire sì a qualcosa di positivo, non saremo nello stato in cui ci troviamo oggi."*

Oggi, **nell'Unione, l'unanimità copre ancora settori importanti** nei quali tuttavia dovremmo agire: fiscalità, politica sociale, politica estera, immigrazione legale, cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale,

...

Secondo me, **l'unanimità è incompatibile con la maggiore eterogeneità dell'Unione.**

Lahti

A Lahti, il 20 ottobre, ho avuto modo di dirlo dinanzi al vertice informale dei Capi di Stato e di governo.

Avevamo all'ordine del giorno **due argomenti che sono un test del valore aggiunto europeo**, l'energia e la politica di immigrazione.

In merito all'immigrazione, il bilancio attuale è magro. A sette anni dagli impegni assunti a Tampere, sono stati compiuti progressi sul fronte dell'immigrazione illegale, ma quasi nulla per l'immigrazione legale che resta soggetta all'unanimità.

Molti governi si nascondono dietro l'unanimità e il blocco della Germania per non avanzare. Il paradosso è che i governi si rinfacciano le loro politiche nazionali ma rifiutano anche una politica comune.

In questo caso non si tratta neanche di raggiungere una soluzione istituzionale o un nuovo trattato poiché i testi attuali prevedono già una passerella per passare alla maggioranza qualificata.

Si preferisce non decidere. E quando talvolta si decide, ci si rende conto che molti Stati membri non recepiscono i testi entro i termini previsti.

La gestione dei flussi migratori è una di quelle sfide comuni per le quali i nostri cittadini si aspettano una vera e propria guida. Ma l'Europa dà **l'impressione di subire invece che di agire.**

Colgo l'occasione per sottolineare l'impegno del Commissario Frattini. Ci ha recentemente ricordato che non ci sarebbero così tanti immigrati illegali se non ci fosse una così grande richiesta di lavoro nero.

Per la **cooperazione giudiziaria in materia penale**, esiste peraltro una passerella (Articolo 42 TUE). Ma ci si rifiuta di impiegarla anche se la lotta contro la criminalità internazionale e il terrorismo costituiscono una priorità per tutti.

Secondo alcuni, ciò significherebbe anticipare il trattato costituzionale. Ma non è vero.

Rifiutare ciò che è fattibile oggi, con il pretesto che sarà fattibile domani, vuol dire semplicemente **decidere di non decidere**. Ed è proprio **questa la malattia di cui soffre oggi l'Europa**.

Siamo passati dall'attesa di un nuovo Trattato al rifiuto di applicare quello che è già in vigore.

Quattro scenari costituzionali

L'attuazione del trattato costituzionale ci guarirebbe da questa malattia? Sicuramente il contesto avrebbe potuto essere più positivo.

Allora, come rilanciare la dinamica che ci animava ancora due anni fa?

Il Parlamento europeo auspica che le ratifiche proseguano. Ma, a

parte la Finlandia, temo che si tratti di una pia illusione.

È chiaro che **il testo non sarà attuato tale e quale**.

Mi pare che si profilino **quattro scenari** possibili.

- conservare **il testo** ma **con** qualche **aggiunta**;
- salvaguardare gli elementi principali in **un trattato più piccolo**;
- **riaprire i negoziati** su taluni punti (**Nizza+**);
- **rinunciare** e attendere tempi migliori per rinegoziare (restare a **Nizza e nient'altro**).

Scenario 1: il testo tale e quale con aggiunte

Primo scenario: il testo tale e quale con qualche aggiunta.

La Cancelliera tedesca **Merkel** dovrebbe presentare una **tabella di marcia nel giugno 2007**, anche se ha chiaramente precisato che non si tratterà di rilanciare il processo.

Unica scadenza indicata: terminare prima delle elezioni europee del giugno 2009.

La Merkel ha parlato anche di un **Protocollo sociale**. È la tecnica dell'aggiunta che aveva già permesso di salvare i trattati di Maastricht e di Nizza dopo i "no" danese e irlandese.

Personalmente non penso che un'aggiunta del genere possa permettere di ripresentare il quesito ai popoli francese e olandese.

Scenario 2: un mini trattato istituzionale

Secondo scenario: salvare in via prioritaria gli elementi innovativi in campo istituzionale. Si tratterebbe di un **"mini trattato" non costituzionale ma istituzionale.**

Verrebbe ripresa in un nuovo testo, più corto, la riforma delle istituzioni, attesa dall'epoca di Amsterdam.

Sarebbe chiamato "mini trattato" proprio perché si vuole espressamente ridurne l'importanza ed evitare nuovi referendum. Ma non ha nulla di mini. E' tutta l'architettura istituzionale dell'Unione che è in gioco.

Si tratta **però di elementi fondamentali** della Costituzione.

Finora il Parlamento europeo si è dichiarato contrario a tale formula in quanto l'insieme del testo rappresenta **un equilibrio globale.**

Temiamo altresì che l'estrazione di elementi particolari spalanchi la porta a rivendicazioni a cascata.

Ci vorrebbe un miracolo affinché i 27 Stati membri abbiano esattamente la stessa idea di ciò che occorre preservare.

Si aprirebbe allora **la strada a un rinegoziato**, quello del terzo scenario.

Scenario 3: Un rinegoziato parziale (Nizza +)

Nello scenario di un rinegoziato parziale, è difficile immaginare che si possa procedere speditamente senza convocare una **nuova Convenzione**.

Taluni paesi già annunciano l'intenzione di voler rimettere in discussione talune disposizioni del trattato come la **ponderazione dei voti** in seno al Consiglio o di ridiscutere punti fondamentali quali le **"radici cristiane"** dell'UE.

Si può temere che occorrerà un certo tempo prima di trovare un nuovo consenso.

Scenario 4: La rinuncia (Nizza e nient'altro)

Rimane il quarto scenario: quello della **rinuncia**. Cioè **tornare alla casella di partenza e restare al trattato di Nizza** di cui tutti fin dal principio riconoscevano le carenze.

È probabile che la rinuncia al trattato costituzionale aprirebbe la strada a **cooperazioni rafforzate**. Con il rischio di vedere tali cooperazioni svilupparsi al di fuori del quadro comunitario e trascurando il ruolo del Parlamento europeo.

Per il **Parlamento europeo**, qualsiasi idea di cooperazione rafforzata non dovrebbe essere presa in considerazione se non **come estrema ratio e nel quadro comunitario**.

L'Europa dei progetti o il progetto Europa?

Al Consiglio europeo tutti sono d'accordo: in attesa di una soluzione costituzionale, **occorre che l'Europa continui a funzionare e che produca risultati tangibili.**

È ciò che taluni chiamano "**I'Europa dei progetti**".

Certo, sarebbe sbagliato credere che l'Unione abbia smesso di funzionare.

Ad esempio, l'Unione europea ha inviato non meno di **cinque missioni nel mondo** dopo i due "no" ai referendum:

- Aceh (Indonesia),
- polizia palestinese,
- Rafah (frontiera Gaza-Egitto),
- frontiera Moldavia / Ucraina,
- Eufor (Congo),

Vi aggiungo la nostra importante partecipazione alla **Finul, in Libano**, sotto l'egida delle Nazioni Unite.

Adottando un profilo ambizioso, l'Italia ha trascinato sulla sua scia altri Stati membri e me ne congratulo.

Dinamica parlamentare

Mi preme ringraziare anche voi, deputati, per la vostra partecipazione attiva alla dinamica parlamentare che noi cerchiamo di stimolare.

Credo che tale dinamica possa costituire **un'alternativa ai blocchi dei nostri governi.**

Che ciò avvenga tramite il negoziato tra gruppi politici al PE che non sono prigionieri dell'unanimità o tramite il **dialogo** che stiamo rafforzando tra il PE e i **parlamenti nazionali**, occorre mantenere alto il tiro delle nostre ambizioni.

Il progetto Europa

L'Europa dei progetti, promossa da taluni per temporeggiare, **non può ridursi a un insieme di piccoli progetti settoriali.**

Essa non può sostituirsi al "progetto Europa".

Il periodo di riflessione che si prolunga è sicuramente più importante di quanto sembri. Esso **assomiglia a una prova della verità.**

Con una domanda in filigrana: **in quest'Unione ampliata, abbiamo un ideale politico comune?**

Abbiamo ancora presente l'obiettivo politico che ci ricordava il Presidente Pertini?

Alcuni giorni fa, in un editoriale, Romano **Prodi** non scriveva altro, a vent'anni di distanza: è urgente agire.

"Il mondo non aspetta l'Europa, anche se noi a volte lavoriamo come se avessimo l'eternità davanti a noi, scrive Prodi.

*Dobbiamo invece guardarci attorno per renderci conto di quanto **sia urgente il bisogno di Europa.**"*

Non potrei dirlo meglio, se non che dovremmo essere 25, e addirittura 27, a ripeterlo. E ad agire di conseguenza.

Grazie.