

DICHIARAZIONE DI LAEKEN SUL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA

I. L'EUROPA AD UN CROCEVIA

Per secoli popoli e Stati hanno tentato, con la guerra e l'uso delle armi, di conquistare la supremazia sul continente europeo. In Europa, prostrata da due guerre sanguinose e dall'indebolimento della sua posizione nel mondo, si era fatta strada la consapevolezza che solo in pace e attraverso la concertazione fosse possibile realizzare il sogno di una Europa forte e unita. Per sconfiggere definitivamente i demoni del passato si è iniziato con una comunità del carbone e dell'acciaio. In seguito furono aggiunte altre attività economiche come l'agricoltura. Infine, è stato realizzato un autentico mercato unico di merci, persone, servizi e capitali cui si è aggiunta, nel 1999, una moneta unica. Il 1° gennaio 2002 l'euro diventerà una realtà quotidiana per 300 milioni di cittadini europei.

L'Unione europea è stata pertanto costruita gradualmente. Inizialmente si trattava soprattutto di una cooperazione economica e tecnica. Venti anni fa, con la prima elezione diretta del Parlamento europeo, vi è stato un considerevole rafforzamento della legittimità democratica di cui fino allora il Consiglio era il solo detentore. Negli ultimi dieci anni sono state poste le basi per una unione politica ed è stata realizzata una cooperazione nei settori della politica sociale, dell'occupazione, dell'asilo, dell'immigrazione, della polizia, della giustizia, della politica estera e si è adottata una politica comune in materia di sicurezza e difesa.

L'Unione europea rappresenta un successo. L'Europa vive in pace da più di mezzo secolo. Insieme all'America del Nord e al Giappone, l'Unione è una delle tre regioni più prospere della terra. Grazie alla solidarietà reciproca e ad un'equa ripartizione dei frutti della crescita economica, le regioni più deboli dell'Unione hanno registrato un notevole aumento del tenore di vita e recuperato gran parte del loro ritardo.

A cinquant'anni dalla sua nascita, l'Unione si trova tuttavia ad un crocevia, in un momento cruciale della sua esistenza. L'unificazione dell'Europa è imminente. L'Unione sta per aprirsi a più di dieci nuovi Stati membri soprattutto dell'Europa centrale o orientale per chiudere in tal modo definitivamente uno dei capitoli più foschi della storia europea: la seconda guerra mondiale e la successiva spartizione artificiosa dell'Europa. L'Europa è in procinto di diventare, senza spargimento di sangue, una grande famiglia; si tratta di un vero cambiamento che chiaramente richiede un approccio diverso da quello di cinquanta anni fa, quando sei paesi avviarono il processo.

La sfida democratica dell'Europa

L'Europa si trova ad affrontare contemporaneamente due sfide, l'una all'interno e l'altra al di fuori dei propri confini.

All'interno dell'Unione occorre avvicinare le istituzioni europee al cittadino. Indubbiamente i cittadini condividono i grandi obiettivi dell'Unione, ma non sempre vedono il nesso tra questi obiettivi e l'azione quotidiana dell'Unione. Essi chiedono alle istituzioni europee meno complessità e rigidità, e soprattutto più efficienza e trasparenza. Molti ritengono inoltre che l'Unione si debba occupare maggiormente dei loro problemi concreti e che non debba intervenire nei minimi dettagli in questioni che per la loro natura sarebbe meglio lasciare ai rappresentanti eletti nei paesi membri e nelle regioni. Alcuni arrivano a considerare tale atteggiamento addirittura una minaccia per la loro identità. Un altro aspetto, forse ancora più importante è che i cittadini ritengono che troppe decisioni siano prese senza che essi abbiano voce in capitolo, e chiedono un migliore controllo democratico.

Il nuovo ruolo dell'Europa in un mondo globalizzato

Al di fuori delle proprie frontiere, l'Unione europea è invece confrontata ad un mondo in rapida mutazione e globalizzato. Dopo la caduta del muro di Berlino si è pensato per un momento che saremmo vissuti per lungo tempo in un ordine mondiale stabile e libero da conflitti. I diritti dell'uomo ne avrebbero costituito il fondamento. Solo pochi anni dopo tale certezza è tuttavia venuta meno. L'11 settembre ci ha aperto brutalmente gli occhi. Le forze antagoniste non sono scomparse. Il fanatismo religioso, il nazionalismo etnico, il razzismo, il terrorismo guadagnano terreno. I conflitti regionali, la povertà e il sottosviluppo continuano a costituire il terreno fertile per il loro propagarsi.

Qual è il ruolo dell'Europa in questo mondo trasformato? Ora che è finalmente unita, non deve l'Europa svolgere un ruolo di primo piano in un nuovo ordine planetario, quello di una potenza che può assumere un ruolo stabilizzatore a livello mondiale e costituire nel contempo un faro per molti paesi e popoli? L'Europa, continente dei valori umanistici, della Magna Carta, del Bill of Rights, della rivoluzione francese e della caduta del muro di Berlino. Il continente della libertà, della solidarietà e soprattutto della diversità, il che implica il rispetto per le lingue, la cultura e le tradizioni altrui. L'unica frontiera che l'Unione europea traccia è quella della democrazia e dei diritti dell'uomo. L'Unione è solo aperta ai paesi che rispettano i valori fondamentali quali le libere elezioni, il rispetto delle minoranze e quello per lo stato di diritto.

Ora che la guerra fredda si è conclusa e viviamo in un pianeta globalizzato ma al contempo totalmente frammentato, l'Europa deve assumere le proprie responsabilità nella gestione della globalizzazione. Il ruolo che essa deve svolgere è quello di una potenza che si scaglia risolutamente contro qualsiasi forma di violenza, di terrorismo, di fanatismo, senza chiudere gli occhi di fronte alle ingiustizie stridenti ovunque nel mondo. Una potenza, insomma, che intende modificare i rapporti nel mondo in modo tale che non solo i paesi ricchi, bensì anche quelli poveri possano trarne beneficio. Una potenza che vuole iscrivere la mondializzazione entro un quadro etico, in altri termini, calarla in un contesto di solidarietà e di sviluppo sostenibile.

Le attese del cittadino europeo

L'immagine di un'Europa democratica e impegnata su scala mondiale corrisponde perfettamente ai desideri del cittadino. Più volte questi ha lasciato intendere che auspica un ruolo più importante dell'Unione in materia di giustizia e di sicurezza, di lotta contro la criminalità transfrontaliera, di controllo dei flussi migratori, di accoglienza dei richiedenti asilo e dei profughi provenienti da regioni di conflitto periferiche. Egli chiede risultati anche sul piano dell'occupazione e della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, nonché in materia di coesione economica e sociale. Esige un approccio comune in materia di inquinamento, di cambiamenti climatici, di sicurezza alimentare.

Sono in breve, tutte questioni transfrontaliere, che come il cittadino intuisce istintivamente, possono essere affrontate soltanto attraverso una cooperazione reciproca. Allo stesso modo, egli auspica un'Europa più presente nelle questioni di politica estera, di sicurezza e di difesa, in altri termini, un'azione rinforzata e più coordinata nella lotta contro i focolai che covano in seno e attorno all'Europa stessa, nonché nel resto del mondo.

Il medesimo cittadino ritiene al contempo che in una serie di altri settori l'Europa agisca in maniera troppo burocratica. Il buon funzionamento del mercato interno e della moneta unica deve continuare a costituire il fondamento del coordinamento dei settori economico, finanziario e fiscale, senza che per questo sia compromessa la specificità dei singoli Stati membri. Le diversità sul piano nazionale o regionale sono spesso retaggio della storia e della tradizione. Esse possono costituire una ricchezza. In altre parole, immediatamente dopo la "buona amministrazione", ciò che importa è creare nuove opportunità, non nuove rigidità. Il cittadino vuole più risultati, risposte più efficaci ai problemi concreti e non un superstato europeo o istituzioni europee che interferiscono in tutto.

In poche parole, il cittadino chiede un approccio comunitario chiaro, trasparente, efficace e democratico. Un approccio che consenta all'Europa di assurgere a faro capace di orientare l'avvenire del mondo; un approccio che produca risultati concreti nel senso di più posti di lavoro, maggiore qualità della vita, meno criminalità, un'istruzione di qualità e migliori cure sanitarie. Non vi è alcun dubbio che l'Europa debba a tal fine ritornare alle origini e riformarsi.

II. LE SFIDE E LE RIFORME IN UN'UNIONE RINNOVATA

L'Unione deve diventare più democratica, più trasparente e più efficiente. Essa deve inoltre dare una risposta a tre sfide fondamentali: come avvicinare i cittadini - in primo luogo i giovani - al progetto europeo e alle istituzioni europee? Come strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione allargata? Come trasformare l'Unione in un fattore di stabilità e in un punto di riferimento in un mondo nuovo, multipolare? Per raccogliere queste sfide occorre porre una serie di domande mirate.

Una migliore ripartizione e definizione delle competenze nell'Unione europea

Spesso il cittadino nutre nei confronti dell'Unione europea attese alle quali questa non sempre corrisponde. E viceversa, il cittadino ha talvolta l'impressione che l'Unione sia troppo attiva in settori nei quali il suo intervento non sempre è indispensabile. È pertanto necessario chiarire la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, semplificarla e adeguarla alla luce delle nuove sfide che si presentano all'Unione. Ciò può implicare tanto la riattribuzione di taluni compiti agli Stati membri quanto l'attribuzione all'Unione di nuove missioni, o un'estensione delle sue attuali competenze. È necessario a tal fine tenere sempre conto dei principi di parità e di solidarietà tra Stati membri.

Una prima serie di quesiti che vanno posti verte sulle modalità con cui possiamo rendere più trasparente la ripartizione delle competenze. Possiamo, a tal fine, introdurre una distinzione più chiara tra tre tipi di competenze: quelle esclusive dell'Unione, quelle degli Stati membri, quelle condivise tra l'Unione e gli Stati membri? A quale livello le competenze si esercitano nella maniera

più efficace? Come applicare, a tale riguardo, il principio di sussidiarietà? E non occorre chiarire che tutte le competenze che non siano attribuite all'Unione in virtù dei trattati spettano esclusivamente agli Stati membri? E quali ne sono le conseguenze?

La successiva serie di quesiti mira a verificare, all'interno di questo quadro rinnovato, e nel rispetto dell'acquis comunitario, se non sia necessario procedere ad un riordino delle competenze. In che modo possiamo, a tal fine, prendere come filo conduttore le aspettative del cittadino? Quali compiti ne deriverebbero per l'Unione? E, viceversa, quali compiti sarebbe meglio lasciare agli Stati membri? Quali sono le necessarie modifiche da apportare nel trattato alle varie politiche? Come sviluppare ad esempio una politica estera comune e una politica di difesa più coerenti? Occorre riattualizzare i compiti di Petersberg? Intendiamo dare una forma maggiormente integrata alla cooperazione giudiziaria e tra forze di polizia? Come rafforzare il coordinamento delle politiche economiche? Dobbiamo intensificare la cooperazione in materia di inclusione sociale, di ambiente, di sanità, di sicurezza alimentare? Oppure, occorre invece demandare in modo più marcato l'ordinaria amministrazione e l'esecuzione della politica dell'Unione agli Stati membri e, ove la loro costituzione lo preveda, alle regioni? Non occorre dar loro garanzie che le loro competenze non saranno intaccate?

Si pone infine il quesito su come assicurare che un riassetto della ripartizione delle competenze non si traduca in un ampliamento strisciante delle competenze dell'Unione, oppure in un'interferenza in settori di competenza esclusiva degli Stati membri e, laddove previsto, delle regioni. Come vigilare, al contempo, affinché la dinamica europea non subisca una battuta d'arresto? L'Unione dovrà pur reagire anche in futuro a nuove sfide e a nuovi sviluppi ed essere in grado di esplorare nuovi settori di politica. A tal fine è necessario un riesame degli articoli 95 e 308 del trattato alla luce dell'acquis giurisprudenziale?

La semplificazione degli strumenti dell'Unione

Non è importante soltanto chiedersi chi fa che cosa. Altrettanto importante è chiedersi in qual modo l'Unione agisca, quali strumenti utilizzi. Le successive modificazioni dei trattati hanno comunque condotto ad una proliferazione di strumenti e gli orientamenti sono andati via via sviluppandosi nel senso di una legislazione particolareggiata. La questione centrale è pertanto se gli strumenti dell'Unione non possano essere circoscritti meglio e se il loro numero non possa essere ridotto.

Occorre, in altre parole, introdurre una distinzione tra misure legislative e misure di attuazione? È opportuno ridurre il numero di strumenti legislativi: norme direttamente applicabili, legislazione quadro e strumenti non vincolanti (pareri, raccomandazioni, coordinamento aperto)? È auspicabile ricorrere più di frequente alla legislazione quadro, che lascia agli Stati membri un più ampio margine di manovra nel conseguimento degli obiettivi politici? Per quali competenze il coordinamento aperto e il mutuo riconoscimento costituiscono gli strumenti più appropriati? Il principio di proporzionalità resta quello basilare?

Più democrazia, trasparenza ed efficienza nell'Unione europea

L'Unione europea trae la propria legittimità dai valori democratici che essa propugna, dagli obiettivi che persegue e dalle competenze e dagli strumenti di cui dispone. Il progetto europeo trae tuttavia la

propria legittimità anche da istituzioni democratiche, trasparenti ed efficienti. Anche i parlamenti nazionali contribuiscono alla legittimazione del progetto europeo. La dichiarazione sul futuro dell'Unione, allegata al trattato di Nizza, ha sottolineato la necessità di esaminare il loro ruolo nella costruzione europea. Più in generale, occorre chiedersi quali iniziative si possano adottare al fine di sviluppare uno spazio pubblico europeo.

Il quesito principale, valido per tutte e tre le istituzioni, è il seguente: in che modo possiamo accrescere la legittimità democratica e la trasparenza delle attuali istituzioni?

Come si può rafforzare l'autorità e l'efficienza della Commissione europea? Secondo quali modalità deve essere designato il Presidente della Commissione? Dal Consiglio europeo, dal Parlamento europeo o dal cittadino, attraverso elezioni dirette? Deve essere rafforzato il ruolo del Parlamento europeo? Deve essere esteso il diritto di codecisione? È opportuno riesaminare le modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo? È necessaria una circoscrizione elettorale europea o è meglio continuare ad attenersi a circoscrizioni stabilite a livello nazionale? È possibile combinare i due sistemi? Si deve rafforzare il ruolo del Consiglio? Deve il Consiglio agire allo stesso modo nella sua veste legislativa ed in quella esecutiva? In un'ottica di maggiore trasparenza, le sessioni del Consiglio, almeno nel suo compito legislativo, debbono diventare pubbliche? Il cittadino deve avere un maggiore accesso ai documenti del Consiglio? Come infine assicurare l'equilibrio ed il controllo reciproco fra le istituzioni?

La seconda domanda, anch'essa in tema di legittimità democratica, riguarda il ruolo dei parlamenti nazionali. Debbono essere rappresentati in una nuova istituzione, a fianco del Consiglio e del Parlamento europeo? Debbono svolgere un ruolo nei settori d'intervento europei per i quali il Parlamento europeo non è competente? Debbono concentrarsi sulla ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri, ad esempio mediante una verifica preliminare del rispetto del principio di sussidiarietà?

La terza domanda è come possiamo migliorare l'efficienza del processo decisionale ed il funzionamento delle istituzioni in un'Unione con circa trenta Stati membri. In che modo l'Unione potrebbe definire con maggiore precisione i suoi obiettivi e le sue priorità e assicurarne una migliore attuazione? È necessario un maggior numero di decisioni prese a maggioranza qualificata? Come semplificare e accelerare la procedura di codecisione fra il Consiglio e il Parlamento europeo? Che fare della rotazione semestrale della Presidenza dell'Unione? Quale sarà il ruolo futuro del Parlamento europeo? Che ne sarà del ruolo e della struttura dei diversi Consigli? Come dare maggiore coerenza anche alla politica estera comune? Come potenziare la sinergia fra l'Alto rappresentante ed il commissario competente? Come deve essere ulteriormente estesa la rappresentanza esterna dell'Unione nei consessi internazionali?

La via verso una costituzione per i cittadini europei

Attualmente l'Unione europea conta quattro trattati. Gli obiettivi, le competenze e gli strumenti politici dell'Unione sono sparsi in questi trattati. In un'ottica di maggiore trasparenza, una semplificazione è imprescindibile.

Si possono quindi formulare quattro serie di domande. La prima riguarda la semplificazione degli attuali trattati senza modificarne il contenuto. Deve essere riveduta la distinzione fra Unione e Comunità? E la suddivisione in tre pilastri?

Seguono poi le domande relative ad un possibile riordino dei trattati. È necessario operare una distinzione fra un trattato di base e le altre disposizioni del trattato? Occorre procedere a questa separazione? Ne può derivare una distinzione fra le procedure di modifica e quelle di ratifica del trattato di base e le altre disposizioni del trattato?

Occorre inoltre riflettere sull'opportunità di inserire la Carta dei diritti fondamentali nel trattato di base e porre il quesito dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Infine, si pone il quesito se questa semplificazione e questo riordino non debbano portare, a termine, all'adozione nell'Unione di un testo costituzionale. Quali dovrebbero essere gli elementi di base di tale legge fondamentale? I valori che l'Unione coltiva, i diritti e i doveri fondamentali del cittadino, i rapporti fra gli Stati membri all'interno dell'Unione?

III. CONVOCAZIONE DI UNA CONVENZIONE SULL'AVVENIRE DELL'EUROPA

Per assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della prossima Conferenza intergovernativa, il Consiglio europeo ha deciso di convocare una Convenzione composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Unione. Alla luce di quanto precede, questa Convenzione avrà il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili.

Il Consiglio europeo ha designato il Sig. V. Giscard d'Estaing quale Presidente della Convenzione e i Sigg. G. Amato e J.L. Dehaene quali Vicepresidenti.

Composizione

Oltre che dal Presidente e dai due Vicepresidenti la Convenzione sarà composta da 15 rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri (1 per Stato membro), 30 membri dei Parlamenti nazionali (2 per Stato membro), 16 membri del Parlamento europeo e due rappresentanti della Commissione. I paesi candidati all'adesione parteciperanno appieno ai lavori della Convenzione. Saranno rappresentati alle stesse condizioni degli Stati membri attuali (un rappresentante del Governo e due membri del Parlamento nazionale) e parteciperanno alle deliberazioni senza tuttavia avere la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare fra gli Stati membri.

In caso di assenza, i membri della Convenzione possono farsi sostituire soltanto da supplenti. I supplenti sono designati secondo le stesse modalità dei membri effettivi.

Il Presidium della Convenzione sarà composto dal Presidente della Convenzione, dai due Vicepresidenti della Convenzione e da nove membri appartenenti alla Convenzione (i rappresentanti di tutti i Governi che durante la Convenzione esercitano la Presidenza del Consiglio, due rappresentanti dei Parlamenti nazionali, due rappresentanti dei parlamentari europei e due rappresentanti della Commissione).

Saranno invitati come osservatori tre rappresentanti del Comitato economico e sociale e tre rappresentanti delle parti sociali europee cui si aggiungeranno, a nome del Comitato delle regioni, sei rappresentanti (che dovranno essere designati dal Comitato delle regioni nell'ambito delle

regioni, città e regioni aventi competenza legislativa), nonché il Mediatore europeo. Il Presidente della Corte di giustizia ed il Presidente della Corte dei conti potranno prendere la parola davanti alla Convenzione su invito del Presidium.

Durata dei lavori

La Convenzione terrà la sua seduta inaugurale il 1° marzo del 2002. In questa occasione, essa procederà alla designazione del suo Presidium e deciderà il suo metodo di lavoro. I lavori si concluderanno dopo un anno, in tempo per consentire al Presidente della Convenzione di presentarne i risultati al Consiglio europeo.

Metodo di lavoro

Il Presidente preparerà l'inizio dei lavori della Convenzione traendo insegnamento dal dibattito pubblico. Il Presidium svolgerà un ruolo propulsore e fornirà una prima base per i lavori della Convenzione.

Il Presidium potrà consultare i servizi della Commissione e gli esperti di propria scelta su qualsiasi questione tecnica che riterrà utile approfondire. A tal fine potrà creare gruppi di lavoro ad hoc.

Il Consiglio si terrà informato sulla situazione dei lavori della Convenzione. Il Presidente della Convenzione riferirà oralmente ad ogni Consiglio europeo in merito allo stato di avanzamento dei lavori. Questo permetterà nel contempo di raccogliere il parere dei Capi di Stato e di Governo.

La Convenzione si riunirà a Bruxelles. I dibattiti della Convenzione e l'insieme dei documenti ufficiali sono pubblici. La Convenzione lavorerà nelle undici lingue di lavoro dell'Unione.

Documento finale

La Convenzione studierà le varie questioni. Redigerà un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse, precisando il sostegno sul quale ciascuna di esse può contare, o raccomandazioni in caso di consenso.

Unitamente al risultato dei dibattiti nazionali sul futuro dell'Unione, il documento finale costituirà il punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa che prenderà le decisioni finali.

Forum

Perché il dibattito sia ampio e coinvolga l'insieme dei cittadini, verrà aperto un forum per le organizzazioni che rappresentano la società civile (parti sociali, settore privato, organizzazioni non governative, ambienti accademici, ecc.). Si tratterà di una rete strutturata di organizzazioni che saranno regolarmente informate sui lavori della Convenzione. I loro contributi saranno inseriti nel dibattito. Dette organizzazioni potranno essere ascoltate o consultate su argomenti specifici, secondo modalità che dovranno essere definite dal Presidium.

Segretariato

Il Presidium sarà assistito da un Segretariato della Convenzione che sarà assicurato dal Segretariato generale del Consiglio. Ne potranno far parte esperti della Commissione e del Parlamento europeo.
