

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione Internazionale e delle Politiche Comunitarie

RIFLESSIONI E VALUTAZIONI DELL'ASSEMBLEA DEL CNEL DOPO NIZZA

(Relatore Prof. Pietro Grilli di Cortona)



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

COMMISSIONE INTERNAZIONALE
E DELLE POLITICHE COMUNITARIE

RIFLESSIONI E VALUTAZIONI DELL'ASSEMBLEA DEL CNEL DOPO NIZZA

L'Assemblea del CNEL, riunita a Roma il 25 gennaio 2001, nel valutare lo "stato dell'Unione" europea dopo il Vertice di Nizza, anche alla luce dei chiarimenti sopravvenuti – e peraltro ancora incompleti – tra i rappresentanti dei paesi membri sull'effettiva portata delle decisioni lì assunte dai capi di Stato e di governo dei 15, esprime sinteticamente le proprie valutazioni con le considerazioni che seguono:

1. Il Consiglio europeo di Nizza ha concluso la conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali dell'Unione, iniziata ormai quasi da un anno con il fine di migliorarne il funzionamento in particolare per renderle più efficaci ed efficienti in vista dell'allargamento che nei prossimi anni dovrebbe portare l'Europa unita a un totale di 27 Stati membri, con soluzioni che tutto sommato si bilanciano quanto ad obiettivi raggiunti e mancati.

2. Nella valutazione del CNEL, le decisioni più rilevanti che alla fine sono state prese hanno riguardato i seguenti temi:

✓ Si è estesa ad un totale di 35 aree decisionali la possibilità di votare a maggioranza qualificata, nel Consiglio dei ministri europei, superando l'unanimità finora richiesta. Ma ne restano ancora oltre 40 per le quali permane l'unanimità: sono rimaste fuori materie di grande rilievo (fiscalità, difesa comune, fondi e sicurezza sociale); e, per altre, il voto a maggioranza non è previsto prima del 2004 (politiche dell'immigrazione) e del 2007 (politiche di coesione).

✓ Con meccanismi assai complicati, che combinano pesi e contrappesi tra i diversi ambiti istituzionali, sono state congegnate innovazioni tali, in sostanza, da far calare in futuro i veti di singoli paesi ma, probabilmente, da far aumentare il ricorso efficace alle minoranze di blocco.

Si tratta di calcoli complessi, e non sempre coerentemente motivati, per determinare le maggioranze minime necessarie, il peso maggiore in termini di voti da dare ai paesi più popolati e le minoranze cosiddette di blocco.

Ma va anche notato che ai singoli paesi, come anche ad una minoranza di essi che però non riesca a costituire "blocco", è stata sottratta, in presenza di un numero minimo (8 su 27 Stati dell'Unione), la possibilità di impedire a chi lo volesse di andare più avanti nell'integrazione, anticipando gli altri.

✓ Anche sulla composizione futura della Commissione europea, sono state introdotte novità che, sempre in sintesi, riducono (da due ad uno soltanto) il numero dei Commissari dei grandi paesi ma, nel combinato con i poteri del Consiglio, ne rafforzano il peso politico.

Però rafforzano anche, dotandolo di maggiori poteri anche nei confronti degli altri Commissari, il ruolo del Presidente della Commissione.

✓ E, per il Parlamento europeo, è stato deciso un aggiustamento del numero dei seggi al fine di far posto ai nuovi Stati membri.

✓ Un atto importante, politico ma virtualmente anche di grande portata giuridica, del Vertice è stato quello di proclamare la Carta dei diritti fondamentali: ancora priva di valore giuridico, appunto, ma già redatta e concepita per attribuirle il carattere fondante di una vera e propria norma potenzialmente di carattere costituzionale.

Importante è anche il rinnovato impegno a proseguire nel processo di implementazione dell'Agenda sociale, intesa anche e proprio come fattore di competitività positivo. Diventa, a questo punto, fondamentale però – per perseguire con efficacia le finalità proprie dell'Agenda in materia di tutela individuale, di riduzione delle ineguaglianze e di coesione propriamente sociale – che essa venga applicata secondo il calendario previsto e con la partecipazione piena di tutti gli attori sociali ed istituzionali interessati.

✓ Infine, si è deciso di andare anche oltre Nizza, prevedendo una nuova Conferenza intergovernativa che, nel 2004, dovrà cercare di risolvere questioni spinose, ma di grandissima importanza per fare davvero l'Europa, come la delimitazione delle competenze tra Unione e Stati membri (applicazione nella pratica del principio di sussidiarietà, proclamato già nei Trattati), il ruolo dei parlamenti nazionali, l'inserimento vero e proprio nei Trattati stessi della Carta dei diritti fondamentali.

3. Il Consiglio europeo di Nizza sarà sicuramente ricordato come uno dei più difficili nella storia dell'unificazione europea.

Ogni paese vi era portatore di interessi, preoccupazioni, idiosincrasie, timori e anche speranze, tra loro contraddittorie, che sembravano spingere inevitabilmente verso un fallimento: la Francia non poteva permettersi di concludere così il suo semestre di presidenza; la Germania chiedeva un riequilibrio delle disponibilità di voto in ragione del suo mutato peso demografico dopo la riunificazione con i suoi Länder dell'Est; i piccoli Stati scendevano in campo contro l'arroganza dei grandi Stati per timore di rimanere schiacciati e di diventare irrilevanti; la Spagna, ma anche l'Irlanda, diventavano intransigenti quando vedevano rimettere in questione dai nuovi arrivi la quota di fondi sociali europei cui erano abituate; perfino la Polonia, dall'esterno, premeva perché non le venisse attribuito, domani, un "peso" inferiore a quello della Spagna.

4. Di fronte a queste grandi difficoltà il rischio peggiore era quello del fallimento. E il fatto che il fallimento sia stato scongiurato – va detto, anche per l'apporto mediatorio italiano, efficace ed apertamente apprezzato dai partners – rappresenta, paradossalmente, il vero successo di Nizza.

5. Sembra vero, anche a parere del CNEL, quanto affermato dal Presidente della Commissione europea davanti al Parlamento dopo la conclusione del Vertice: che, su alcune questioni davvero critiche, si poteva e si doveva ottenere di più.

La maggioranza qualificata non è stata adottata per settori delicati sui quali sarebbe stato necessario adesso – per predisporre le condizioni di un domani che sarà più complesso, con un numero più elevato di Stati partecipanti, in modo più ragionevolmente armonioso e preparato

– un progresso sostanziale: per esempio, sull'armonizzazione delle normative d'imposta, su cui pure alcuni passi avanti sono stati fatti ma troppo procrastinati nel tempo, e sulla legislazione sociale rispetto alla quale intransigenze e "spirito di chiusura" non possono non lasciare un senso di delusione.

Inoltre, a parere del CNEL, è necessario un crescente impegno su tutto il grande tema, ormai realmente comune, delle migrazioni e della cittadinanza come parte riconosciuta integrante delle politiche del partenariato euro-mediterraneo decise a Barcellona nel 1995 in previsione, di qui al 2010, della costituzione di un'area euro-mediterranea di libero scambio.

6. Inadeguati appaiono, poi, i risultati ottenuti sul versante della ponderazione dei voti al Consiglio: da una parte perché, pur affermando l'estensione del principio della maggioranza qualificata, si è finito poi per elevare ulteriori ostacoli al suo raggiungimento sulle singole decisioni; dall'altra, perché si è costruito un processo decisionale ancora più complesso e quindi agli antipodi della leggibilità e della trasparenza che i cittadini chiedono.

7. Rimangono, infine, sia i contrasti di fondo nel campo della sicurezza e della difesa, dove una visione comune non riesce ancora ad avere la meglio sulle singole visioni nazionali, sia il problema dell'equilibrio tra allargamento ad Est e spazio euro-mediterraneo.

Qui non sembrano essere stati onorati, come era stato promesso, gli impegni solennemente assunti non solo di spesa in qualche misura riequilibratrice ma anche, e soprattutto, di un'effettiva erogazione adeguata delle risorse impegnate.

E – malgrado la valutazione positiva che il CNEL dà del rilancio di impegno dell'Unione europea sul tavolo della ricostruzione dei Balcani – rimane evidente, per la carenza di una voce comune, l'assenza di un apporto politico-diplomatico più risoluto, efficace perché più unitario, dell'Europa come tale al raggiungimento della pace in tutta l'area mediterranea.

8. Riconosciuti tutti questi limiti, anche a giudizio del CNEL Nizza ha rappresentato, però, un successo sia perché ha segnato un passo in avanti nel progresso dell'unificazione politica – l'obiettivo finale che resta da perseguire – sia, e forse soprattutto, perché si è evitata la rottura, possibile e a un certo punto del Vertice addirittura probabile, che avrebbe bloccato l'intero processo.

9. A nostro parere, poi, l'accordo pur incompleto per la natura dello strumento concordato su una Carta dei Diritti fondamentali non va sottovalutato, anche perché prefigura un nuovo passo verso la costruzione di un'Europa politica e avvia un potenziale di nuova mobilitazione. Uno sviluppo che va incoraggiato e rafforzato al fine di far crescere il protagonismo delle rappresentanze economiche e sociali come parte di un nuovo equilibrio tra governi, parlamenti e demos europeo.

10. Un riconoscimento specifico importante, e niente affatto scontato, Nizza ha voluto riservare al Comitato Economico e Sociale dell'Unione, del quale si sottolinea e si valorizza il ruolo di canale istituzionale delle esigenze e delle aspettative della società civile nel processo decisionale europeo, riprendendo non certo casualmente alla lettera i termini definitivi dell'art. 257 del Trattato.

11. In conclusione, e senza ignorare lacune e ritardi, il CNEL vuole sottolineare che la direzione presa a Nizza appare la più idonea anche al fine di tenere sempre alta l'attenzione critica verso il problema decisivo della dimensione democratica, e quindi della stessa legittimazione, del processo di integrazione e di unificazione europeo e delle carenze che su questo versante sono ancora presenti.

12. Perché, al dunque, nel mondo della globalizzazione che avanza, appare per lo meno probabile che la dimensione vera di una sovranità popolare e democratica capace ancora di far contare i nostri paesi nel futuro prossimo venturo, si potrà esprimere con la necessaria incisività soltanto vivendola assieme, in Europa.