



JANVIER - JANUARY 1992

CROCODILE

Lettre aux Parlements d'Europe - Fondé par Altiero Spinelli • Letter to the Parliaments of Europe - Founded by Altiero Spinelli

Pour une Constitution européenne
For a European Federal Constitution P. 3
Emilio Colombo, MEP

Towards the Year 2000
Vers l'année 2000

Dossier : Maastricht
Union Maastricht-style P. 4

La nouvelle « Nomenklatura » du P.E. P. 5

La presbytie des gouvernements européens

D'ici quelques semaines, les Parlements nationaux des douze Etats de la Communauté européenne entameront les débats sur la ratification du Traité de Maastricht, signé le 7 février dernier.

Nous avons déjà donné notre point de vue sur l'accord de Maastricht dans le *Crocodile* du 18 décembre 1991 (**La démocratie européenne : un détail ?**). Aujourd'hui, nous voulons attirer l'attention de nos lectrices et de nos lecteurs sur les perspectives d'évolution de l'Union et notamment sur la **clause de révision**, insérée dans les dispositions finales ainsi que dans certains points-clé du Traité de Maastricht (union économique et monétaire, citoyenneté, nombre des députés et des commissaires européens).

Les Chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté ont fixé un rendez-vous pour la prochaine Conférence intergouvernementale : elle devra être convoquée... en 1996, sous les présidences italienne et irlandaise. D'ici 1996 - et bien au delà, puisque les nouvelles modifications constitutionnelles n'entreront vraisemblablement en vigueur que le 1er janvier 1998 - la Communauté-Union devra « vivoter » avec un système institutionnel affaibli, primo par un déficit démo-

The wrong distant vision of European governments

In several weeks the national parliaments of the Twelve will be debating the pros and cons of ratifying the Treaty on European Union signed in Maastricht on 7 February 1992.

*We gave our overall assessment of the Maastricht Agreement in the edition of **Crocodile** of 18 December 1991 (**European Democracy: a mere detail?**). In this edition we would alert our readership as to the prospects for the Union. In particular we are concerned about the revision clause, which was slipped into the final provisions of the Maastricht Agreement and about certain key points thereof such as Economic and Monetary Union, European Citizenship and the number of Members of the European Parliament and the EC Commission.*

The Heads of State and Government of the Community have arranged for a further Inter-Governmental Conference under the Italian and Irish Presidencies for no earlier than 1996. From now to 1996 and even beyond - given that new constitutional changes will probably not take effect until 1 January 1998, - the Community-cum-Union will have to make do with an institutional



cratique croissant, secondo par la primauté du droit de veto des Etats membres dans bon nombre de procédures communautaires et tertio par l'emprise du modèle intergouvernemental. Entretemps, la Communauté-Union devra faire face - dans l'ordre - aux échéances internes de la cohésion économique, à la réforme de la PAC, à l'augmentation des ressources propres, à la modification du nombre des députés et des commissaires, aux quatrièmes élections d'un Parlement européen.

En plus de cette liste de questions « explosives », la Communauté-Union devra mener à bien les négociations concernant les nouvelles adhésions - notamment de la Suède et de l'Autriche, qui veulent entrer avant le 31 décembre 1995 - ainsi que la coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale.

Les gouvernements ont déjà décidé que les prochaines négociations se feront en utilisant la même méthode que celle employée pour le Traité de Maastricht et que le résultat final ne pourra pas bouleverser le système « **confédéral-communautaire** » (qui entrera en vigueur le 1er janvier 1993).

Il est pourtant évident que les engagements affichés à Maastricht ne tiendront pas la route, car les gouvernements seront obligés de revoir leur calendrier, au fur et à mesure que les événements internes et internationaux l'exigeront.

Nous sommes convaincus que - dès maintenant - les Parlements nationaux devraient saisir l'occasion lors des prochains débats de ratification pour affirmer:

- que la prochaine étape de réforme constitutionnelle de l'Union européenne doit commencer avant les élections européennes de 1994 et donc avant l'élargissement à l'Autriche et la Suède;

- qu'à cette occasion, il faut consolider, dans un projet de Constitution d'Union européenne, les progrès réalisés grâce au Traité de Maastricht ainsi que les modifications exigées par une Communauté élargie;

- que la responsabilité d'élaborer un projet de Constitution revient aux représentants directs des citoyens et donc que cette tâche doit être confiée au Parlement européen élu en 1994, devant agir en collaboration avec les parlements nationaux;

- que les lignes directrices de ce projet de Constitution doivent être établies par le Parlement européen avant la fin de cette législature (rapport Colombo) et soumises pour approbation à une nouvelle session des Assises en 1993.

Voilà quelques idées d'actions que les intergroupes fédéralistes pourraient exploiter lors de la prochaine campagne de ratification du Traité de Maastricht.

system weakened 1) by a growing democratic deficit; 2) by the primacy of the national veto in not a few Community legislative procedures and 3) by the dominance of the intergovernmental system. In the meantime the Community-cum-Union will have to face up to a number of major events which are in order of importance 1) the timetable for economic cohesion, 2) CAP reform, 3) the increase of own resources, 4) the increase in the number of MEPs and Commissioners and 5) the fourth election of a European Parliament.

Besides this highly « combustible » check-list the Community-cum-Union will have successfully to conclude new accession treaties with Sweden and Austria in particular, both of whom wish to adhere before 31 December 1995, not to mention making cooperation with the countries of Central and Eastern Europe work.

The governments have already decided that future negotiations will be conducted in the now usual way as witnessed by the Maastricht Agreement and that the end result will not upset the « **Confederal-Community** », system which will take effect on 1 January 1993.

It is quite evident that the Maastricht accords will not stand up since the governments will have to revise their timetable as and when internal and international events require.

We, if nobody else, know that as from now the national parliaments will have to use the ratification processes in order to affirm that:

- the next stage of constitutional reform of the European Union must start with the European Elections in 1994 and therefore before the accession of Austria and Sweden;

- on that occasion the progress made by virtue of the Maastricht Agreement and the changes demanded by an enlarged Community will have to be consolidated by a draft European Union Constitution;

- the responsibility of drafting a Constitution is incumbent upon the directly elected representatives of our citizens, which duty will have to be entrusted to the European Parliament elected in 1994 and which will have to collaborate with the national parliaments;

- the first principles of this draft constitution will have to be set by the European Parliament (Colombo Report) before the end of this legislature and submitted to a new session of the Assizes in 1993.

These are but suggestions for action. They could, however, be the action plan for the Federalist Intergroups in the imminent ratification campaign for the Maastricht Agreement.





Pour une Constitution fédérale européenne

Le Traité de Maastricht est la conclusion d'un long travail qui s'est développé au milieu d'une série impressionnante de changements de la situation internationale. Ces changements ont obligé les négociateurs à revoir non seulement les solutions provisoirement atteintes, mais aussi l'objet même des négociations. Partis de l'idée d'un renforcement de la coordination monétaire, les négociateurs se sont trouvés face à l'exigence de créer une Union politique et non plus seulement économique. La fin des régimes communistes à l'Est, l'effondrement de l'URSS, la crise du Golfe ont mis les gouvernements des pays de la Communauté face à une situation nouvelle. Ils se sont trouvés face à l'exigence d'être protagonistes de la nouvelle architecture de l'Europe. L'effort que ces défis demandaient n'étaient pas - ni d'un point de vue économique ni du point de vue politique - à la portée d'un seul Etat membre, mais rendait nécessaire une action commune des Douze, faute de quoi l'Europe n'aurait eu qu'un rôle marginal.

Les Sommets de Rome avaient pris acte de ces défis et ils avaient donné un mandat précis aux Conférences intergouvernementales. L'intuition des Chefs d'Etat et de gouvernement s'est ensuite enlisée lors de négociations diplomatiques dans lesquelles les positions des différentes administrations nationales - qui ont exigé la conservation d'une partie considérable des pouvoirs dans leurs mains - ont joué un rôle non négligeable.

Les conclusions auxquelles les Conférences ont abouti montrent l'influence des événements internationaux. Toutefois, le courage a manqué d'en tirer les conséquences sur le plan institutionnel. Le déficit démocratique qu'on aurait dû réduire risque notamment d'augmenter et l'efficacité du nouveau système n'est certainement pas plus grande que celle du système communautaire. On pourrait affirmer qu'on a fait un pas important vers l'Union européenne mais on a oublié de créer un moteur adéquat.

Le problème est d'autant plus grave que désormais la Communauté est saisie de nombreuses demandes d'adhésion et qu'elle est devenue un point d'attraction de tous les Etats d'Europe, comme la perspective d'un Espace Economique Européen le montre.

Les institutions communautaires et les Etats membres doivent se rendre à l'évidence que le prochain pas à accomplir pour réaliser une véritable Union européenne concerne l'élaboration et l'adoption d'une Constitution fédérale, pour donner aux pays et aux citoyens de l'Europe une structure institutionnelle efficace et démocratique, faute de quoi l'édifice risque de s'effondrer et de décevoir nos nouveaux partenaires.

Emilio COLOMBO, MPE

For a European Federal Constitution

The Maastricht Treaty is the conclusion of a long process which took place in the context of a series of impressive changes in the international situation. Indeed, these changes forced the negotiators to review not just the solutions that they had provisionally accepted, but also the goals of the negotiations themselves. Having started with the idea of reinforcing monetary coordination, the negotiators found themselves obliged to create a political union as well as an economic one. The collapse of the communist regimes in the East, the breaking up of the USSR and the Gulf Crisis have put the EC Member States in a new world. They found themselves obliged to play the role of key protagonists in the new European architecture. The effort that these challenges implied, both economically and politically, was so great that no one State could fulfill the role. Instead, in order for Europe not to be left on the sidelines, a common action by all 12 Member States was clearly needed.

The Rome summits acknowledged this challenge, and gave a clear mandate to Intergovernmental Conferences. The direction given by the Heads of State and of Government was not, however, followed up by the diplomats. The different positions of each national administration, each one demanding that power remain in their hands, came to play a non-negligible role.

Whilst the results of the Conferences show the influence of international events, courage was clearly lacking when it came to drawing the institutional implications. The democratic deficit, which was meant to be reduced, instead risks being made considerably larger, and the efficiency of the proposed system does not look any more efficient than the existing Community model. The bodywork of a new vehicle, the « European Union » may have been created, but it seems that the designers have forgotten to give it a big enough motor.

The problem is all the more serious given that the Community has been faced with several demands for membership and that the EC has indeed become a pole of attraction for all European States, as is even shown by the proposed creation of a European Economic Area.

The Community Institutions and the Member States must now recognise that the next step that is needed to achieve a European Union must be the creation of a Federal Constitution. It is this that will give the citizens and States of Europe an institutional structure that is efficient and democratic, and without which the whole edifice risks collapsing, to the great disappointment of our new partners.



4

Vers l'année 2000

1992

- Juin Conseil européen de Lisbonne
- Décembre Conseil européen d'Edimbourg
Achèvement du marché unique
Révision du nombre des députés européens et des membres de la Commission

1993

- Janvier Entrée en vigueur du traité de Maastricht ainsi que des accords d'association avec Hongrie, Pologne et Tchécoslovaquie et du traité sur l'EEE avec l'AELE
Harmonisation des politiques nationales en matière d'asile
Entrée en fonction de la Commission (1993-1994)
- Décembre Adoption des mesures de protection des citoyens de l'Union par toutes les représentations extérieures des pays membres
Rapport de la Commission sur la citoyenneté européenne
Création du Fonds de cohésion
Adoption par le Conseil des modalités en matière de droit de vote pour tous les citoyens de l'Union aux élections européennes

1994

- Janvier Début de la deuxième phase de l'UEM
- Juin Elections européennes
- Décembre Adoption par le Conseil des modalités en matière de droit de vote pour tous les citoyens de l'Union aux élections municipales
Création de l'Europol

1995

- Janvier Entrée en fonction de la Commission (1995-1999)
- Décembre Adhésion de l'Autriche et de la Suède
Adoption par le Conseil d'un modèle commun en matière de visa
Rapport de la Commission sur la cohésion économique et sociale

1996

- Janvier Convocation d'une Conférence intergouvernementale en vue de modifier le traité de Maastricht
Adoption par le Conseil de la liste des pays tiers dont les ressortissants sont obligés de présenter un visa aux frontières extérieures

1997

- Décembre Adoption par le Conseil de la date pour le début de la troisième phase de l'UEM

1998

- Décembre Intégration de l'UEO dans les structures de l'Union

1999

- Janvier Début de la troisième phase de l'UEM
- Juin Elections du PE
- Décembre Rapport de la Commission sur la cohésion économique et sociale

2000

- Janvier Entrée en fonction de la Commission (2000-2004)

Towards the year 2000

1992

- June European Council in Lisbon
- December European Council in Edinburgh
Completion of the Internal Market
Revision of the numbers of MEPs and members of the Commission

1993

- January Entry into force of the Treaty of Maastricht as well as the association agreements with Hungary, Poland and Czechoslovakia and the Treaty on EEA with EFTA
Harmonization of national asylum policies
Appointment of the Commission (1993-1994)
- December Adoption of protection measures for citizens of the Union by all external representations of the Member States
Commission report on European citizenship
Creation of the Cohesion Fund
Adoption by the Council of conditions concerning the right to vote for all the citizens of the Union at the European elections

1994

- January Beginning of the second phase of the EMU
- June European elections
- December Adoption by the Council of the conditions concerning the right to vote for all the citizens of the Union at the local elections

1995

- January Appointment of the Commission (1995-1999)
- December Accession of Austria and Sweden
Adoption by the Council of a common visa
Commission report on economic and social cohesion

1996

- January Calling of an Intergovernmental Conference in order to modify the Treaty of Maastricht
Adoption by the Council of a list of Third Countries whose citizens must produce a visa at external frontiers

1997

- January Adoption by the Council of the date for the beginning of the third phase of the EMU

1998

- December Integration of the WEU in the Union structures

1999

- January Beginning of the third phase of the EMU
- June Elections of the European Parliament
- December Commission report on economic and social cohesion

2000

- January Appointment of the Commission (2000-2004)



L'Union à la « sauce de Maastricht »

Introduction

Les textes adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement des Douze, réunis à Maastricht au niveau de Conférence intergouvernementale ont été inscrits dans un texte unique de « **Traité sur l'Union européenne** ». Ce Traité comprend 252 nouveaux articles ou modifiant les dispositions des traités CECA, CEE et Euratom, ainsi que 17 protocoles et 31 déclarations.

La version définitive du Traité de Maastricht, soumise à une révision juridique par des experts et par la présidence portugaise du Conseil, sera signée le 7 février 1992 à Maastricht, pour être envoyée par la suite aux Etats membres en vue de sa ratification. Celle-ci devrait avoir lieu avant le 31 décembre 1992 par voie parlementaire, exception faite de l'Irlande et du Danemark où les gouvernements ont annoncé que le Traité sera soumis par référendum à l'approbation des citoyens, ce qui s'était déjà passé à l'occasion de l'Acte Unique. Des consultations populaires pourraient avoir également lieu en France, où cette requête - a été avancée par une partie de l'opposition - ainsi qu'au Royaume Uni, où la requête d'un référendum a été avancée par Mme Thatcher et le Parti Libéral.

Dès que le Traité sera ratifié par les Douze pays membres, il sera déposé - dans les neuf langues de la Communauté - dans les archives du gouvernement italien, ce qui permettra d'établir un lien entre les Traités de Rome et celui de Maastricht.

Les Douze ont décidé de créer entr'eux une Union européenne. Cette Union ne remplace pas les Communautés existantes, ma se fonde sur elles ainsi que sur les politiques communes et les instruments de coopération intergouvernementale. Le mot « Union » ne s'applique à aucun modèle établi d'organisation internationale ou supranationale. Cependant, elle n'entraîne pas une adhésion de principe en faveur de la **vocation fédérale** de la Communauté, puisque cette référence - insérée dans le deuxième **non-papier** luxembourgeois en juin 1991 - a été supprimée après bien des péripéties et des marchandages, pour être remplacée par l'expression des Pères Fondateurs : « **une union plus étroite entre les peuples européens** ».

L'Union établie à Maastricht - contrairement aux Traités communautaires (articles 6 CECA, 210 et 211 CEE, 184 et 185 CEEA) ainsi qu'au projet Spinelli (art. 6) - n'a pas de personnalité juridique propre et ne peut de ce fait pas être un sujet de droit autonome dans le droit international et dans l'ordre juridique des Etats membres. Elle n'est donc pas titulaire de droits et d'obligations.

Union Maastricht-style

Introduction

The texts adopted by the Heads of State and of Government of the Twelve within the framework of the Intergovernmental Conferences on EPU and EMU at Maastricht form a single 'Treaty on European Union', comprising 252 articles which are either completely new or else serve to amend the ECSC, EEC and EAEC Treaties, together with 17 protocols and 31 declarations.

After revision by legal experts and by the Portuguese presidency of the Council, the final version of the Maastricht treaty will be signed on 7 February in Maastricht, after which it will be forwarded to the Member States for ratification. The treaty is to be ratified by 31 December 1992 by the national parliaments, except in the case of Ireland and Denmark, whose governments have announced their intention of putting it to a referendum, as they did the Single European Act. The views of the voters may also be sought in France - where part of the opposition has requested that this should be done, - and the United Kingdom - where both Mrs Thatcher and the Liberal Democrats have called for a referendum. Once the treaty has been ratified by the twelve Member States, the texts in the nine languages will be deposited in the archives of the Italian government, thereby establishing a link between the treaties of Rome and Maastricht.

*The Twelve have thus decided to establish a **European Union** amongst themselves which will not replace the existing Communities but will be based on them, on common policies and on the instruments for intergovernmental cooperation.*

*The word 'Union' is not applied to any established model for international or supra-national organization. Thus it does not imply adherence to the principle of a **federal** Community, as this word, which made its appearance in the second Luxembourg **non-paper** in June 1991, was deleted after much commotion and bargaining, and replaced by the expression originally used by the founding fathers: '**an ever closer union among the peoples of Europe**'.*

The Union established at Maastricht does not possess legal personality of its own, unlike the Communities (Art. 6 of the ECSC Treaty, Arts. 210 and 211 of the EEC Treaty, and Arts. 184 and 185 of the EAEC Treaty) and the Union envisaged in the Spinelli draft treaty. Thus it is not a separate party for the purposes of international law or of the legal orders of the Member States. It has no rights and obligations.



L'Union s'ajoute et se superpose en partie aux Communautés existantes, dans la mesure où ses objectifs coïncident - d'une façon par ailleurs confuse et approximative - avec les objectifs attribués au Traité CE. L'Union couvre une structure à plusieurs piliers (un « **temple byzantin** », affirmait M. Giulio Andreotti, Premier Ministre italien), au sein de laquelle sept secteurs du Traité devront être gérés par des procédures et, parfois, des institutions ou organes différents. En effet, la Communauté économique européenne - qui devra être désormais appelée « **Communauté européenne** » - ainsi que la Communauté du Charbon et de l'Acier (CECA) et la Communauté de l'Energie Atomique (Euratom) seront obligées à accepter une cohabitation difficile avec les nouveaux piliers, notamment la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), les affaires intérieures et judiciaires (AIJ) et la réalisation de la dimension sociale (le protocole social à Onze).

Il est nécessaire de constater, sur quelques points précis, que:

- les dispositions communes de l'Union (nature, objectifs, cadre institutionnel et autres principes fondamentaux), la PESC et une partie essentielle de l'AIJ échappent au contrôle juridictionnel de la Cour de Justice;
- les trois Traités communautaires n'ont pas été harmonisés pour ce qui concerne les droits du PE, puisque les pouvoirs - très limités - octroyés à cette Assemblée en matière d'accords internationaux, de procédure législative, constitutionnelle et de consultation prévus dans le Traité CE n'ont pas été étendus à un bon nombre de cas dans les Traités CECA et CEEA;
- contrairement à l'AUE, le Conseil européen entre désormais dans le système communautaire de par le rôle décisionnel qui lui revient de l'UEM; l'emprise de la PESC et de l'AIJ sur les compétences de la CE en matière de relations extérieures et de libre circulations des personnes;
- de surcroît, les actes du Conseil européen échappent à tout contrôle juridictionnel et démocratique;
- aucune forme de « **passerelle** » n'a été prévue pour transférer les domaines, visés par la coopération intergouvernementale, au champ d'application du système communautaire et nul ne peut exclure la possibilité d'un retour en arrière, du système communautaire au système intergouvernemental;
- il y a eu une rupture dans le processus graduel qui était à la base de la construction communautaire, puisque la Communauté ne sera plus le pivot de l'intégration mais un élément - parmi d'autres - d'une Union dont

*In part, the Union is an addition to, and is being superimposed upon, the existing Communities, in so far as its objectives coincide - albeit in a confused and approximate manner - with those defined in the EC Treaty. The Union rests upon a structure with several pillars (a '**Byzantine temple**', as Mr Andreotti, the Italian Prime Minister, has called it) within which it is intended that seven sectors of the Treaty should be managed by means of different procedures and - in some cases - by different institutions or organs. The European Economic Community, which in future is to be called the '**European Community**', and the European Coal and Steel Community (ECSC) and European Atomic Energy Community (Euratom) will be forced to accept an uneasy cohabitation with the new pillars for a common foreign and security policy, justice and home affairs, and the realization of the social dimension (under the social policy protocol signed by eleven Member States). Suffice it to comment on a few specific points:*

- *the common provisions concerning the Union (the nature, objectives, institutional framework and other fundamental principles), the common foreign and security policy and most of justice and home affairs policy are not subject to the jurisdiction of the European Court of Justice;*
- *there has not been any harmonization among the three Community treaties as regards the rights of the European Parliament, as the very limited powers conferred on the Assembly by the EC Treaty in respect of international agreements and legislative, constitutional and even consultation procedures have, in a good many cases not been extended to the ECSC and EAEC Treaties;*
- *contrary to the SEA, the role of the European Council within the Community system has been enhanced by the Maastricht treaty by virtue of the decision-making role assigned to it, the ascendancy of the common foreign and security policy over the EC's competence for external relations, and the subordination of the people's Europe without frontiers to cooperation on home affairs;*
- *moreover, there is no judicial or democratic control whatsoever over the acts of the European Council;*
- *no **bridging** arrangements have been made for transferring the fields in which intergovernmental cooperation currently prevails to the Community sphere, and nobody can exclude*





les finalités n'ont d'une part été définies avec clarté, mais, d'autre part soumises à des modèles institutionnels très différenciés.

L'imbroglia communautaire

La Communauté a perdu l'adjectif - « **économique** » - ce qui a finalement permis de mettre à jour sa vraie nature qui, dès que son rôle avait été renforcé pour lui permettre de gérer non pas un **ensemble de politiques** mais une **politique d'ensemble**, était devenue, au fil des années, véritablement politique. L'action de la Communauté a été juridiquement élargie à une série de compétences, qui avaient été l'objet de mesures législatives et financières importantes au travers de l'article 235 CEE, c.à.d. sur base d'une décision unanime du Conseil. Il s'agit notamment de l'éducation, la culture, la protection des consommateurs, les réseaux transeuropéens et l'industrie. Ces compétences s'ajoutent à celles attribuées à la Communauté dans le cadre de l'Acte unique européen, notamment la cohésion économique et sociale, la recherche et l'environnement.

Cet élargissement du champ d'application des compétences doit toutefois être jugé d'un côté par rapport à ce que la Communauté a pu faire jusqu'à maintenant sur la base de l'art. 235 CEE d'une part et par rapport aux procédures introduites dans le Traité de Maastricht, d'autre part.

Prenons l'exemple de la politique industrielle. Le texte de Maastricht est le résultat d'un compromis entre « **libéristes** » et « **dirigistes** ». Tout le monde sait que, durant les années '70, des actions communes ont été développées dans ce domaine, grâce aux initiatives des commissaires Spinelli et Davignon. Depuis Maastricht, l'instrument principal de l'intervention communautaire devra être basé sur la consultation entre les Etats membres et sur la coordination de leurs actions. Au cas où le Conseil devrait adopter des mesures concrètes, il ne pourra le faire qu'à l'unanimité, après consultation du PE.

De surcroît, la mise en oeuvre des compétences communautaires sera faite dans le respect du principe de subsidiarité, introduit dans le Traité de Maastricht comme garantie contre le développement excessif de l'intervention **centraliste** de la Communauté. On sait que ce principe est propre - normalement - aux systèmes de type fédéral ; on sait aussi que ces systèmes appliquent en même temps le principe de la séparation des pouvoirs (exécutif et législatif) au niveau de la fédération et la prise en compte des pouvoirs régionaux dans les procédures de décision et d'exécution.

A Maastricht, il n'a finalement pas été question d'établir une véritable séparation entre le pouvoir exécutif de la Commission et le pouvoir de (co)

the possibility of a regression from Community action to intergovernmental decision-making;

- thus the gradual process on which the construction of the Community was based has been interrupted, given that the Community will no longer be the pivot of integration but just one element among others in a Union whose objectives have not been clearly defined and which is intended to operate through very different institutional arrangements.

The Community imbroglia

At Maastricht, the Community surrendered an adjective - 'economic' - thereby finally revealing its true nature, which over the years had become genuinely political, as its role had been strengthened so as to allow it to pursue not a set of policies but a general policy. The powers of the Community have been legally increased to cover a range of fields concerning which major legislative and financial measures had previously been taken by means of the procedure provided for by Art. 235 of the EEC Treaty - i.e. by unanimous decision of the Council. The main fields in question are education, culture, consumer protection, trans-European networks and industry, all of which represent additions to the powers conferred on the Community by the Single European Act, as well as economic and social cohesion, research and the environment. This expansion of the Community's powers must however be evaluated firstly in the light of what the Community had previously been able to do under Art. 235 of the EEC Treaty and secondly by reference to the procedures introduced by the Maastricht treaty. Let us take industrial policy as an example. The text agreed at Maastricht constitutes a compromise between liberalizers and dirigistes. Everyone knows that the Community began to take measures in this field in the 1970s thanks to the initiatives of Commissioners Spinelli and Davignon. After Maastricht, the main basis for Community action is to be consultation among the Member States and coordination of the measures they adopt. In order for concrete measures to be decided upon by the Council, the latter must agree them unanimously, after consulting the EP.

Moreover, Community competences are subject to the principle of subsidiarity, which was introduced in the Maastricht treaty as a guarantee against excessive development of **centralist** intervention by the Community. This principle normally applies to federal systems, of course; but such systems also uphold the principle of separation of executive and legislative powers at federal level and make provision for regional authorities to be taken into account in procedures for decision-making and implementation. At Maastricht, there was no question of finally



décision législative du Conseil-Parlement. En ce qui concerne les régions, le Conseil européen a finalement biffé toute référence aux représentants de ces pouvoirs au sein du Conseil en adoptant en même temps une structure du Comité des régions totalement soumise au contrôle des gouvernements nationaux.

Enfin, à la demande de la délégation britannique, le principe de subsidiarité a été assorti d'une clause établissant qu'« **aucune action de la Communauté n'excède ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent Traité** ».

Une citoyenneté boiteuse

Depuis Maastricht, on devient donc citoyen de l'Union quand on possède la nationalité d'un Etat membre, ce qui avait déjà été établi dans le cadre du projet Spinelli. Nous ne sous-estimons pas la valeur politique d'une véritable citoyenneté européenne, mais nous croyons qu'il ne faut pas non plus la surestimer quand on considère que dans une fédération **mûre** comme la Confédération Helvétique, on est citoyen de la Confédération en tant que citoyen d'un Canton.

Toutefois, l'application concrète de ce principe, introduit par le Traité de Maastricht, nous laisse rêveurs.

Oui, les citoyens de l'Union auront le droit de circuler et de séjourner librement dans le territoire des Etats membres, conséquence d'une des quatre libertés établies par le Traité de Rome mais jamais pleinement réalisée à cause du droit de veto dont les Etats membres continuent à se prévaloir.

Oui, les citoyens de l'Union auront le droit de vote aux élections municipales et européennes dans les Etats membres où ils résident, mais l'application concrète de ce principe sera soumise à l'accord unanime des Etats membres. Faut-il rappeler que la première proposition de la Commission dans ce domaine a été présentée au Conseil en 1975 et que la nouvelle proposition de directive, présentée par M. Ripa di Meana, est bloquée au niveau du Coreper depuis 1988 ? Oui, les citoyens de l'Union auront le droit d'être protégés - dès 1994 - par les autorités diplomatiques de tous les Etats membres. Ils pourront adresser des pétitions au PE - application de la procédure utilisée depuis longtemps par le règlement du PE - et déposer des plaintes auprès d'un médiateur ou **ombudsman** européen.

Le Conseil européen de Maastricht n'a toutefois pas accepté la proposition de la Commission visant à établir une philosophie commune sur la notion de nationalité, ni la proposition espagnole visant à élargir les droits des citoyens européens aux non-résidents d'un Etat membre.

Enfin, on a laissé d'un côté la **vexata quaestio** de l'adhésion de la Communauté à la Déclaration européenne des Droits de l'Homme. Toute réf-

establishing a genuine separation between the executive powers of the Commission and the powers of legislative (co)decision of the Council/Parliament. As far as the regions are concerned, the Council in the end deleted all reference to the representatives of these authorities within the Council, at the same time adopting a structure for the Committee of the Regions which placed it completely under the control of national governments.

At the request of the UK delegation, a clause was inserted concerning the subsidiarity principle stating that 'the Community shall take action... only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore ... be better achieved by the Community'.

A poor kind of citizenship

Since Maastricht, the situation has been that one becomes a citizen of the Union by virtue of being a national of a Member State - as previously established by the Spinelli draft, incidentally. We do not underestimate the political value of genuine European citizenship, but we believe that it should not be overestimated either, bearing in mind that in a mature federation such as the Swiss Confederation, people are citizens of the Confederation by virtue of being citizens of a Canton. We are somewhat bemused by the concrete application of this principle in the Maastricht treaty, however.

*Certainly, citizens of the Union will have the right to move and reside freely within the territory of the Member States - which is no more than a consequence of one of the four freedoms which were established by the Treaty of Rome but never fully realized because of the right of veto of which the Member States continue to avail themselves. Certainly, citizens of the Union will have the right to vote in municipal and European elections in the Member States where they reside, but the concrete application of this principle will be subject to the unanimous agreement of the Member States. Need one recall that the first proposal by the Commission on this subject was put to the Council in 1975, and that the new proposal for a directive submitted by Mr Ripa di Meana has been blocked in Coreper since 1988? Certainly, as from 1994 citizens of the Union will have the right to protection by the diplomatic authorities of all the Member States, will be able to submit petitions to the EP - which represents the application of a procedure for which the EP's Rules of Procedure have long provided - and will be able to lodge complaints with a European mediator or **ombudsman**.*

The Maastricht summit did not, however, accept either the Commission's proposal for establishing a common philosophy regarding the



rence à cette question a été insérée dans les dispositions communes de l'Union, qui sont exclues du contrôle juridictionnel de la Cour de Justice.

L'inefficacité décisionnelle et le déficit démocratique

Tout le monde a pu se rendre compte - au moins depuis l'Acte unique - que le renforcement de l'efficacité décisionnelle des institutions communautaires ne peut se faire qu'au travers de la règle du vote à la majorité qualifiée dans le Conseil et l'attribution du pouvoir d'exécution à la Commission. L'élimination du déficit démocratique par contre ne peut se réaliser qu'au travers du pouvoir de codécision législative du PE pour tous les actes adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée.

Ce sont les deux points fondamentaux de la réforme des Traités que le Parlement européen - en accord avec la grande majorité des membres des parlements nationaux - attendait du Sommet de Maastricht. Il n'en a pas été ainsi, puisque le droit de veto demeurera une prérogative des Etats membres dans un nombre important de domaines de la construction communautaire - bien au delà des normes constitutionnelles - tandis que la suprématie décisionnelle du Conseil a été camouflée par un système qui associe le PE aux activités communautaires au travers de douze procédures d'information, de consultation, d'élaboration, d'initiative et de décision différentes.

En ce qui concerne la **codécision législative**, la présidence luxembourgeoise avait essayé d'octroyer au PE le **nom** mais pas la **chose**, la présidence néerlandaise avait proposé la chose mais pas le **nom**. Finalement le Conseil européen a adopté une nouvelle procédure décisionnelle à... huit étages (**art. 189 B**), ce qui représente un pas considérable en arrière face à l'amendement **Tindemans-Delors**, rejeté par la Conférence intergouvernementale en 1985.

Une révision de cette procédure a été envisagée pour 1996, mais elle devra être limitée à son champ d'application. En plus, cette procédure s'applique notamment aux mesures liées à l'achèvement du marché unique normalement avant le 31 décembre 1992, c.à.d. juste à la veille de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht.

Les politiques étrangères de la Sainte Alliance

Les expériences vécues par la Communauté en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense - surtout depuis les changements en Europe centrale et orientale, les deux guerres dans le Golfe (1987-1988 et 1990-1991) et la guerre civile en Yougoslavie - avaient montré la nécessité et l'urgence de passer de la méthode intergouvernementale (**la Sainte Alliance**) à celle communautaire.

concept of nationality or the proposal by Spain that the rights of European citizens be extended to non-nationals of a Member State. Lastly, the vexed question of accession by the Community to the European Declaration of Human Rights was left aside, and such reference as was made to this issue was incorporated in the common provisions relating to the Union, which are not subject to review by the European Court of Justice.

The ineffectiveness of decision-making and the democratic deficit

As everyone has had the chance to observe, at least since the Single European Act, the effectiveness of decision-making by the Community institutions should have been improved by adopting qualified majority voting in the Council and granting executive powers to the Commission, while the democratic deficit should have been eliminated by granting the power of legislative codecision to the EP for all acts adopted by the Council by a qualified majority. These are the two fundamental reforms to the treaties which the EP - in agreement with the vast majority of members of national parliaments - expected to come out of the Maastricht summit. This was not to be: the Member States will retain the right of veto in a significant number of fields concerned with the building of the Community - going far beyond constitutional standards - and the Council's supremacy in decision-making has been camouflaged by a system which involves the EP in Community activities by means of twelve different procedures for information, consultation, elaboration, initiative and decision.

*As far as **legislative codecision** is concerned, the Luxembourg presidency had sought to give the EP this power in **name** but not in **substance**, whereas the Netherlands presidency proposed the reverse; ultimately the European Council adopted a new decision-making procedure comprising no fewer than eight stages (**Art. 189 B**), which represents a watered down version of the Tindemans-Delors amendment rejected by the Intergovernmental Conference in 1985. It is true that this procedure is scheduled for revision in 1996, but this is to be confined to its field of application, which for example includes all measures associated with the completion of the single market - which itself is scheduled for 31 December 1992 at the latest, i.e. just before the Maastricht treaty enters into force.*

The foreign policies of the Holy Alliance

The Community's experience of foreign, security and defence policy - particularly in the light of recent developments in Central and Eastern Europe, the two Gulf Wars (1980-1988 and 1990-



Cette dernière implique l'application de la règle du vote à la majorité qualifiée dans les domaines préalablement reconnus comme faisant partie des intérêts permanents communs ainsi que la responsabilité des institutions communautaires - et notamment de la Commission - dans la représentation externe de la Communauté. Ce dernier principe a déjà fait ses preuves positives lors de l'aide du Groupe des 24 (les pays de l'OCDE) à l'Europe de l'Est.

En plus, l'enterrement de la politique de la **Sainte Alliance** exige - à terme - la définition d'une véritable **défense commune**, comme élément fondamental de la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

Face aux formules contradictoires, élaborées par le couple franco-allemand - auquel s'étaient joints les gouvernements belge et espagnol d'une part - et par le gouvernement britannique - en cela approuvé par le Ministre des affaires étrangères italien d'autre part, le Conseil européen de Maastricht a finalement opté pour une formule de Jésuite, selon laquelle « **la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la formulation à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à terme à une défense commune** ».

Etait-ce l'esprit de Maastricht ou plutôt celui de la **Sainte Alliance** qui ont poussé l'Allemagne à la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie bien avant les autres Etats membres, le Président de la République italienne à offrir des armes italiennes aux Croates et le Royaume Uni à convoquer une réunion des puissances nucléaires au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU ?

La presbytie des gouvernements européens

Dans les dispositions finales du Traité de Maastricht, les Douze Chefs d'Etat et de gouvernement ont pris l'engagement de réunir une nouvelle Conférence intergouvernementale en 1996, pour examiner à nouveau le champ d'application de la procédure législative (ex-art. 189 B) et certains éléments de la politique étrangère et de sécurité commune.

Considèrent-ils que cette Communauté boiteuse, telle qu'elle résulte de la réforme de Maastricht, sera capable de faire face aux bouleversements dans l'ex-URSS et en ex-Yugoslavie, aux demandes croissantes d'adhésion (à part entière) venant de tous les pays démocratiques d'Europe et, pour ce qui concerne directement les citoyens de la Communauté, au désir légitime des électeurs d'élire en 1994 un véritable Parlement ? Nous ne pouvons pas nous résigner à la presbytie dont nos gouvernements ont fait preuve lors du Conseil européen de Maastricht. Voilà donc un point essentiel de la stratégie que les fédéralistes sont appelés à développer pendant les prochains mois.

1991) and the civil war in Yugoslavia - had underlined the urgent necessity of substituting a Community approach for the intergovernmental (**Holy Alliance**) one. To do so would have involved applying the principle of qualified majority voting in fields previously recognized as forming part of the permanent common interests and the responsibility of the Community institutions - notably the Commission - as regards the Community's external representation; the latter principle had proven its value in the case of aid from the Group of 24 (the OECD countries) to Eastern Europe. In addition, abandoning the **Holy Alliance** policy would make it necessary - ultimately - to adopt a genuine **common defence policy** as a fundamental element in the Union's foreign and security policy.

Faced with the conflicting formulae worked out on the one hand by France and Germany - joined by Belgium and Spain - and on the other hand by the United Kingdom - supported by the Italian foreign minister - the European Council at Maastricht, ultimately opted for a Jesuitical formula, according to which '**the common foreign and security policy shall include all questions related to the security of the European Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence**'.

Was it the spirit of Maastricht, or was it rather that of the Holy Alliance, which prompted Germany to recognize Croatia and Slovenia well before the other Member States while the President of Italy offered Italian arms to the Croats and the United Kingdom convened a UN Security Council meeting of the nuclear powers?

The wrong distant vision of European Governments

Among the final provisions of the Maastricht treaty, the twelve Heads of State and of Government undertook to convene a further Intergovernmental Conference in 1996 to re-examine the field of application of the legislative procedure pursuant to Art. 189 B and certain elements of the common foreign and security policy.

Do they believe that this lame Community, in the form in which it has emerged from the Maastricht reforms, will be able to respond adequately to the upheavals in the former USSR and Yugoslavia, the growing demands from all the democratic countries in Europe for full membership and, as far as the citizens of the Community are directly concerned, the legitimate desire of the voters to elect a genuine parliament in 1994? We cannot resign ourselves to the wrong distant vision which was displayed by the European Council in Maastricht. This is an essential element in the strategy which the federalists should develop over the months ahead.





L'Union Economique et Monétaire

Il est assez difficile de tirer d'ores et déjà les conclusions du Sommet de Maastricht. Le résultat le plus positif pris à Maastricht concerne l'Union monétaire. Politiquement, il est établi que les Etats membres abandonneront leur souveraineté monétaire en 1999 au plus tard, avec la création de la monnaie unique, l'écu et de la Banque centrale européenne. C'est une réalisation politique importante qui conclue un long processus commencé en 1979 lors de la création du SME.

Le Sommet de Maastricht a décidé :

a) de fixer une date et d'établir une procédure pour le début de la 3ème phase. Le Conseil européen, avant le 31 décembre 1996, doit décider, à la majorité qualifiée, si la majorité des Etats membres satisfont aux exigences de convergence établies dans le Traité. Dans ce cas, le Conseil fixe la date pour le début de la 3ème phase. Si ce n'est pas le cas, la 3ème phase débiterait, de toute façon, le 1er janvier 1999 (même s'il reste quelques faiblesses juridiques à l'article 109 I) et le Conseil doit décider, à la majorité qualifiée, quels sont les pays qui pourront adhérer à l'Union monétaire;

b) le Président et les membres du Directorate sont indépendants et ont un statut distinct dans le domaine monétaire et bancaire. La Banque centrale européenne doit préparer un rapport chaque année pour les autres institutions européennes. La rôle principal de la politique monétaire est de garantir la stabilité des prix;

c) des exigences sévères concernant les performances économiques ont été établies pour les Etats membres désireux de participer à l'Union monétaire (un déficit n'atteignant pas 3% du PNB, la dette ne dépassant pas 60% du PNB, l'inflation n'excédant pas 1,5% le taux d'inflation moyen des trois pays au plus faible taux).

Ces contraintes externes obligeront les Etats membres à mettre sur pied une politique économique, durant la 2ème phase.

Si ce sont là les résultats positifs de l'accord de Maastricht dans le domaine monétaire, nous aurons un jugement plus négatif pour ce qui concerne la politique économique. Selon l'article 103, le Conseil doit établir les lignes maîtresses de la politique économique qui seront appliquées par les Etats membres. Cela signifie que la seule possibilité d'action laissée à la Communauté dans ce domaine est la coordination des politiques existantes.

Les limites de cette option sont étroites et peuvent être résumées en deux points :

Economic and Monetary Union

11

It is quite difficult to make a global assessment of the Maastricht decisions. But it is quite easy to say that the main positive decision taken in Maastricht regards the Monetary Union. Politically, the principle has been established that the Member States would give up their monetary sovereignty in 1999 at the latest, with the creation of a common currency, the ECU, and the institution of a European Central Bank. This is a great political achievement, concluding a long process begun in 1979 with the creation of the EMS.

In greater detail, it was decided in Maastricht:

a) to fix a date and a procedure for the beginning of the third phase. The European Council, before December 31, 1996, must decide by qualified majority if the majority of the Member States satisfy the convergence requirements established in the Treaty. If so the Council fixes the date for the beginning of the third phase. If not the case, the third phase will start in any case on January 1, 1999 (even if some juridical flaws remain in the text of Article 109 I) and the Council must decide, by qualified majority, which countries are able to join the Monetary Union;

b) the President and the members of the Directorate are independent men of distinguished standing in the monetary and banking field. The European Central Bank must prepare a Report every year to the other European Institutions. The main task of monetary policy is to guarantee price stability, while favouring the achievement of the targets related to general economic policy;

c) strict requirements concerning economic performance have been established for the Member States wanting to join the Monetary Union (deficit lower than 3% of GDP, debt not higher 60% of GDP, inflation exceeding by no more than 1.5 % the average rate for the three less inflation-prone countries).

This external constraint would oblige the Member States to establish a sound economic policy during the second phase in the search for convergence.

If these are the good results achieved in Maastricht in the monetary field, the assessment is surely more negative as far as economic policy is concerned. According to Article 103, the Council must establish the guidelines for the economic policy that will be carried out by the Member States. This means that the only pos-



a) Le décalage. Le Traité de Maastricht prévoit de longues procédures de décision pour l'achèvement du processus de coordination. Donc, même si les orientations communautaires seront suivies par les Etats membres, l'efficacité des politiques nationales sera affaiblie par les délais d'application;

b) La voie déflationniste. Si l'inflation frappe l'économie européenne, chaque pays est obligé par des contraintes extérieures au sein de l'Union monétaire d'augmenter ses taux d'imposition ou de réduire ses dépenses, sans prendre en compte les effets-surplus des mesures déflationnistes appliquées par les autres Etats membres. S'il y a effondrement, aucun pays ne prendra l'initiative de promouvoir l'expansion, craignant que les bénéfices aillent aux autres pays par le biais d'augmentations de l'importation au sein du Marché intérieur qui favorisera les pays agissant comme « free rider ».

Un problème particulier apparaît pour les pays les plus faibles lorsqu'ils sont confrontés à un chute de la demande. Ils ont perdu la possibilité de dévaluer leur monnaie et d'user de l'instrument monétaire, et leur liberté fiscale est limitée par la discipline imposée par l'Union monétaire. Dans une Union fédérale, les pertes en production et le chômage peuvent être évités par le recours au budget fédéral.

Cependant, au sein de la CE, la taille limitée du budget et les règles fiscales existantes empêchent toute possibilité d'action fiscale contrecyclique.

Il y a donc une contradiction croissante entre la réalisation de l'Union économique et monétaire et les limites de la politique fiscale. Il est vrai qu'à Maastricht, on a décidé de créer un nouveau Fond de cohésion (Article 130c), mais il aura principalement un rôle de redistribution et pourra être utilisé afin de poursuivre efficacement toutes manoeuvres de stabilisation. La vérité est que, à Maastricht, les gouvernements européens n'ont pas été à même de créer une vraie Union fédérale, qu'aujourd'hui il est urgent de régler l'Union économique et monétaire, de faire face aux défis économiques, sociaux et environnementaux avec lesquels la Communauté est confrontée et d'agir efficacement sur la scène internationale en prenant en compte les risques de plus en plus importants de désintégration existant en Europe et dans le monde. Un pas décisif vers une Union fédérale ne peut attendre 1996, afin de garantir que le processus de l'Union monétaire ne soit pas stoppé. Le Parlement européen a également son rôle à jouer afin de réaliser le plus vite possible l'Union « à vocation fédérale ».

sibility of action left to the Community in this area is coordination of existing policies.

The limits of this option are tight and can be summarised in two points:

a) the time-lag. A lot of time is needed for the decision-making related to the coordination process. Therefore, even if the guidelines are followed by Member States, the effectiveness of the policies carried out is frustrated by the delay in their implementation;

b) the deflationary bias. If inflation is hitting the European economy, each country is obliged by the external constraint within the Monetary Union to increase taxes or reduce expenditure, without taking into account the spill-over effects of deflationary measures carried out by other Member States. If there is a slump, no country will take the initiative to promote expansion, fearing that the benefits will spill-over to other countries through increased imports within the Internal Market that will favour the countries acting as a free-rider.

A special problem arises for the weakest countries when facing a drop in demand. They have lost the possibility to devalue their currency and to use monetary tools, and their freedom in fiscal policy has been limited by the discipline imposed within the Monetary Union. In a federal Union, production losses and unemployment would be avoided by manoeuvres through the Federal budget. But in the EC the limited size of the budget and existing fiscal rules hinder any possibility for countercyclical fiscal action.

In conclusion, a growing contradiction appears between the achievement of the Monetary Union and the limits of fiscal policy. It is true that in Maastricht it has been decided to build-up a new Cohesion Fund (Article 130 C), but this has mainly a redistributive role to play and cannot be used to pursue stabilisation targets effectively. The truth is that in Maastricht the European governments have not been able to build-up a truly federal Union, that today is urgently needed to rule the Economic and Monetary Union, to face the economic, social and environmental challenges confronting the Community and to act effectively on the international scene taking into account the ever growing risks of disintegration existing in Europe and throughout the world. A decisive step forward towards a federal structure for the Community cannot wait until 1996, to provide also a guarantee that the process towards Monetary Union will not be stopped. A fundamental role must still be played by the European Parliament to realise as soon as possible the « federal destiny » of the Union.





Le protocole social : un dumping légalisé

Bien que le Conseil européen de Maastricht ait effacé le mot « fédéral » dans le nouveau Traité sur l'Union politique, le Royaume-Uni n'a pas modifié son attitude très négative sur toutes les dispositions concernant la politique sociale et le droit du travail. Le dossier social est donc devenu le thème de discussion le plus problématique au cours du Sommet de Chefs d'Etat et de gouvernement.

Pour sortir de l'impasse les autres Etats Membres ont trouvé une solution inverse à celle envisagée pour l'union économique et monétaire. Non plus « l'opting out » mais plutôt « l'opting in ». Suggérée par le Président de la Commission, Jacques Delors, cette solution prévoit un protocole annexe au nouveau Traité dans lequel ont été insérées toutes les dispositions prévues dans le projet de la présidence néerlandaise.

Le protocole déclare que onze pays feront recours aux institutions, à la procédure et aux mécanismes du Traité de Rome aux fins d'adopter et d'appliquer les actes et les décisions nécessaires à la mise en oeuvre d'une politique sociale telle que prévue dans le protocole même. Selon cette procédure, le Royaume-Uni ne participera pas au processus décisionnel envisagé ni dans le cas d'une délibération à l'unanimité du Conseil.

Onze pays de la CEE ont décidé de mettre en oeuvre la Charte sociale adoptée à Strasbourg en 1989 et, notamment, de réaliser des actions communes dans les domaines des conditions des travail, de la santé et de la sécurité des travailleurs, de l'information et de la consultation des travailleurs, de l'égalité entre hommes et femmes ainsi que de l'intégration des personnes exclues du marché du travail. Dans ces secteurs, le Conseil pourra, adopter des directives avec le vote à la majorité qualifiée et en coopération avec le Parlement européen. Il est prévisible qu'un certain nombre de propositions présentées par la Commission dans le passé et bloquées au sein du Conseil pourront finalement être adoptées. Ces directives ne seront pas d'application dans le Royaume-Uni.

Pour d'autres domaines tels que la sécurité des travailleurs et la protection sociale, la représentation et la défense collective des intérêts de travailleurs ainsi que les contributions financières visant la promotion et la création d'emplois, la règle de décision au sein du Conseil reste encore l'unanimité avec la simple consultation du Parlement européen.

Dans ces domaines, malgré l'abstention du Royaume-Uni, la recherche du consensus

The Social Protocol: legalised dumping

13

Despite the fact that the Maastricht European Council wiped the word Federal out of the new Treaty on European Political Union, the United Kingdom did not modify its very negative attitude to social policy and workers rights. Hence the social dossier became the most hotly disputed topic during the summit of Heads of State and Government.

In order to escape from this impasse the other eleven found a solution directly inverse to that foreseen for economic and monetary union. Suggested by Commission President Jacques Delors, the solution is a protocol annexed to the new Treaty in which will be inserted all of the provisions proposed in the draft text of the Dutch Presidency.

The protocol declares that eleven countries will have recourse to the institutions, procedures and mechanism of the Treaty of Rome so as to adopt and to apply the laws and decisions necessary for the implementation of a social policy which is set out in the same protocol. According to the procedure the United Kingdom will not participate in the decision making process even in the case of a unanimous decision of the Council.

Eleven member states, then, have decided to implement the Social Charter adopted in Strasbourg in 1989 and in particular to undertake common actions in the field of working conditions, health and safety of workers, information and consultation of workers, equality between men and women as well as integration of persons excluded from the labour force. In these areas the Council may adopt directives by qualified majority voting in cooperation with the European Parliament. It might be anticipated that various proposals presented by the Commission in the past and blocked by the Council might finally be adopted. These Directives will not apply in the UK.

As for other fields - such as safety and social protection of workers, representation and collective defence of workers' interests as well as financial contributions furthering the promotion and creation of employment, the manner of decision in Council will continue to be unanimity with simple consultation of the Parliament.

In these areas despite the UK vote not to participate, the search for consensus appears to be very difficult at present.

Furthermore, one must underline that the social protocol will not lead to the suppression of



14 semble quand même très difficile à l'heure actuelle.

En plus, on doit souligner que le protocole social n'implique pas la suppression des dispositions inscrites dans le Traité de Rome ayant comme résultat de créer une très grande ambiguïté dans la gestion future du domaine social.

Quel seront en effet les rapports entre les articles du protocole et les articles du Traité de Rome ? La Commission sera-t-elle en mesure d'assurer la cohérence entre les différentes bases juridiques prévues ? Comme nous le savons, la politique sociale et du travail ne constitue qu'un exemple de la schizophrénie institutionnelle qui a été créée après l'accord de Maastricht. A cet égard, il sera vraiment intéressant de connaître l'appréciation de la Cour de Justice sur cet accord, plusieurs juristes ayant déjà exprimé des doutes sur sa validité juridique.

Mais au-delà de toute considération juridique, l'accord de Maastricht a comme résultat de légaliser le dumping social à l'intérieur de la Communauté. La conséquence sera que les travailleurs du Royaume-Uni, qui sont déjà les moins rémunérés en Europe, ne se verront pas garantir les mêmes droits pourtant reconnus aux autres travailleurs de la Communauté. Il s'agit d'une situation intolérable en contradiction notamment avec les dispositions prévues en matière de citoyenneté de l'Union.

Comment peut-on refuser aux citoyens britanniques les mêmes droits reconnus aux autres citoyens communautaires ?

Un dernier point concerne le respect de la politique de concurrence. Le protocole social aura comme effet supplémentaire d'augmenter le travail de la Commission pour le respect des règles communautaires de libre concurrence. On peut raisonnablement se demander comment réagira l'exécutif aux aides indirectes affectées aux entreprises britanniques lorsque l'application du protocole social produira des coûts supplémentaires pour les entreprises des autres pays.

Qu'en pense le Commissaire Brittan ?

the relevant parts of the Treaty of Rome, thus creating enormous scope for ambiguity in the future management of social policy.

What in fact will the relationship between the articles of the protocol and those of the Treaty of Rome be? Will the Commission be capable of ensuring coherence between the different legal bases foreseen? As we know social policy is only one example of the institutional schizophrenia which was created as a result of the Maastricht Agreement. In this regard it will be fascinating to discover the view of the Court of Justice on this agreement, taking into account the fact that many legal experts have already expressed strong reservations as to its validity in law.

But, quite apart from all juridical considerations the Maastricht Agreement has had the concrete result of legalising social dumping within the Community. The result will be that UK workers, who are already the least well paid in Europe, will not be guaranteed the same level protection as workers elsewhere in the Community. This makes for an intolerable situation which jars heavily with the commitments made on « European citizenship ». How can one refuse UK workers the same rights as are recognised for other Community citizens?

A final point concerns respects for competition policy. The social protocol will have the side effect of increasing the Commission's workload in ensuring respect for Community rules ensuring fair competition. One can easily find oneself asking how the executive will react to the indirect aids provided to British enterprises by virtue of the fact that the application of the social protocol will produce extra costs for businesses in other countries.

What does Commissioner Brittan think on this point?

« **Crocodile : lettre aux Parlements d'Europe** a été conçu pour faire connaître les points de vue des Intergroupes fédéralistes constitués au sein du Parlement européen, dans les Parlements nationaux, et dans les autres organes élus. **Crocodile** représente aujourd'hui un instrument de communication et d'information indispensable pour les élus et les électeurs européens. »





La nouvelle « Nomenklatura » du PE

15

1. LE BUREAU ELARGI

Président

Egon KLEPSCH (PPE, All)

Vice-présidents

Georgios Anastassopoulos (PPE, Gr)

Roberto Barzanti (GUE, It)

Antonio Capucho (LDR, P)

Joao Cravinho (SOC, P)

Nicolas Estgen (PPE, L)

Nicole Fontaine (PPE, Fr)

Marie-Anne Isler-Beguvin (V, Fr)

Maria Magnani Noya (SOC, It)

David Martin (SOC, UK)

Nicole Pery (SOC, Fr)

Hans Peters (SOC, All)

Georgios Romeos (SOC, Gr)

Jack Stewart Clark (ED, UK)

Josep Verde i Aldea (SOC, E)

Présidents des Groupes

SOC Jean-Pierre Cot (Fr)

PPE Leo Tindemans (B)

LDR Yves Galland (Fr)

ED Christopher Prout (UK)

GUE Luigi Colajanni (It)

V Adelaide Aglietta (It) et Paul Lannoye (B)

RDE Christian de La Malène (Fr)

AEC Jaak Vandemeulebrouke (B) et Birgit Bjornvig (Dk)

CG René Piquet (Fr)

DR Jean-Marie Le Pen (Fr)

2. LES COMMISSIONS

a. Affaires étrangères-sécurité

Enrique Baron Crespo (SOC, E)

Maria Luisa Cassanmagnago (PPE, It)

Fred Catherwood (ED, UK)

Peter Crampton (SOC, UK)

b. Agriculture

Franco Borgo (PPE, It)

José Vasquez Fouz (SOC, E)

Friedrich Graefe zu Baringdorf (V, All)

Patrick Lane (RDE, Irl)

c. Budgets

Thomas von der Vring (SOC, All)

Jean-Claude Pasty (RDE, Fr)

Jean-Pierre Raffarin (LDR, Fr)

Pam Cornelissen (PPE, NI)

d. Economique-monnaire-industrie

Bouke Beumer (PPE, NL)

Barry Desmond (SOC, Irl)

Ben Patterson (ED, UK)

Gérard Fuchs (SOC, Fr)

e. Recherche-énergie

Claude Desama (SOC, B)

Godelieve Quisthoudt (PPE, All)

Yves Verwaerde (LDR, Fr)

Gordon Adam (SOC, UK)

f. Relations économiques extérieures

Willi de Clerq (LDR, B)

Eusebio Cano Pinto (SOC, E)

Konstantino Stavrou (PPE, Gr)

Karin Junker (SOC, All)

g. Juridique

Franz von Stauffenberg (PPE, All)

Marie-Claude Vayssade (SOC, Fr)

Willi Rothley (SOC, All)

Carlo Casini (PPE, It)

h. Affaires sociales

Willem van Velzen (SOC, NI)

Viviane Reding (PPE, L)

Mikhail Papayannakis (GUE, Gr)

Hugh Mc Mahon (SOC, UK)

i. Politique régionale

Antoni Gutierrez Diaz (GUE, E)

Wayne David (SOC, UK)

John Cushnahan (PPE, Irl)

Virgilio Pereira (LDR, P)

k. Transports

Nel van Dijk (V, NI)

Rui Amaral (LDR, P)

Günter Topman (SOC, D)

Frode Christensen (PPE, Dk)

j. Environnement

Kenneth Collins (SOC, UK)

Ursula Schleicher (PPE, All)

John Iversen (GUE, Dk)

Gianfranco Amendola (V, It)

l. Culture

Antonio La Pergola (SOC, It)

Mary Banotti (PPE, Irl)

Max Simeoni (AEC, Fr)

Ben Fayot (SOC, L)

m. Développement

Henry Saby (SOC, Fr)

Mauro Chiabrando (PPE, It)

Francis Wurtz (CG, Fr)

Maria Belo (SOC, P)

n. Affaires intérieures

Amédée Turner (ED, UK)

Luis Beiroco (PPE, P)

Konstantinos Tsimas (SOC, Gr)

o. Contrôle budgétaire

Alain Lamassoure (PPE, Fr)

Freddy Black (SOC, Dk)

Martin Holzfuß (LDR, All)

Pasqualina Napoletano (GUE, It)

p. Institutionnelle

Marcelino Oreja (PPE, E)

Derek Prag (ED, UK)

Carlos Bru Puron (SOC, E)

Mario Melis (AEC, It)

q. Règlement

Florus Wijsenbeek (LDR, NI)

Dieter Rogalla (SOC, All)

Marc Reymann (PPE, Fr)

Ioannis Stamoulis (SOC, Gr)

r. Droits de la femme

Christine Crawley (SOC, UK)

Teresa Domingo (GUE, E)

Lissy Gröner (SOC, All)

s. Pétitions

Rosaria Bindi (PPE, It)

Ana Miranda de Lage (SOC, E)

José Happart (SOC, B)

Ingo Friedrich (PPE, All)

3. LE CABINET DU PRÉSIDENT KLEPSCH

Directeur de cabinet : Johannes Dohmes

Directeur adjoint : Giampaolo Bettamio

Conseillers : Norbert Gresch
Francis Schaff

Conseiller de presse : Hans-Peter Ott



Calendrier des activités européennes (février-mars 1992)

8 février	Séminaire des FIGS et de la JEF sur la stratégie fédéraliste après Maastricht, à Bruxelles
10 février	Session plénière du PE, à Strasbourg
10 février	Conseil Eco-Fin et Agriculture, à Bruxelles
17 février	Coopération politique européenne, à Lisbonne
25 février	Conseil marché unique, à Bruxelles
2 mars	Conseil affaires étrangères, à Bruxelles
9 mars	Conseil agriculture, à Bruxelles
13 mars	Conseil affaires étrangères (consacré à la dimension sociale), à Lisbonne
16 mars	Conseil Eco-Fin, à Bruxelles
20 mars	Conseil Industrie, à Bruxelles
23 mars	Conseil environnement, à Bruxelles
27 mars	Rencontre des présidents des parlements des Douze et du président du PE, à Lisbonne
30 mars	Conseil affaires étrangères, à Bruxelles

Agenda of European activities (February-March 1992)

8 February	Seminary of FIGS and of Jef on the federalist strategy after Maastricht, in Brussels
10 February	Plenary Session of the EP, in Strasbourg
10 February	Eco-Fin and Agriculture Council, in Brussels
17 February	European political cooperation, in Lisbon
25 February	Internal Market Council, in Brussels
2 March	Foreign Affairs Council, in Brussels
9 March	Agriculture Council, in Brussels
13 March	Foreign Affairs Council (on the social dimension), in Lisbon
16 March	Eco-Fin Council, in Brussels
20 March	Industry Council, in Brussels
23 March	Environment Council, in Brussels
27 March	Meeting of the Presidents of the parliaments of the Twelve and the President of the EP, in Lisbon
30 March	Foreign Affairs Council, in Brussels

CROCODILE

Editeur : Pier Virgilio Dastoli.

Lettre mensuelle publiée sous le patronage des Intergroupes fédéralistes constitués au sein du Parlement européen et dans les parlements nationaux d'Europe.

Édition : Crocodile sprl, Centre de recherche, information et documentation fédéraliste, fondé en 1981 par Altiero Spinelli et Felice Ippolito.

Siège principal : rue Froissart 119, bte 23, B-1040 Bruxelles - Tél. 230 42 29 / 284 51 28 - Fax 284 91 28.

Bureau de Rome : via della Colonna Antonina 35, I-00186 Roma - Tél. 684 12 35 - Fax 679 69 68 (resp. : Francesco Gui).

Administration-gestion : Saverio Dastoli et Laura Autore.

Coordination éditoriale : Serge Ghizzardi.

Coordination interparlementaire : Victor Manuel Arbeloa Muru, Rosaria Bindi, Bruno Boissière, Fernand Herman, Rudolf Luster, William Newton Dunn, Ioannis Pasmazoglou, Carlos Pimenta (Parlement Européen), Gaetano Arfé, Giuseppe Calderisi, Cesare Dujany, Guido Gerosa, Luigi Granelli, Diego Novelli, Gerolamo Pellicano (Parlement italien), Ludo Dierickx (Parlement belge), Georges Mesmin, Marie-Noëlle Lienemann (Parlement français).

Collaborateurs : Scott Crosby, Irmeli Kario, Sylvie Kormoss, Alberto Majocchi, Stéphane Martayan, Soraya Matinez, Simon Nugent, Andrea Pierucci, Sophie Rouvez, Roberto Santaniello, Adrian Taylor, Laurent Warlop.

Imprimé par : Imprimerie De Beys, chaussée de Waterloo 1245, B-1180 Bruxelles, Tél. 374 17 25.

CROCODILE est envoyé à tous ceux qui acceptent de soutenir les frais d'impression et de diffusion, moyennant une contribution de 1700 FB (minimum) par an, à verser en faveur de CROCODILE sprl, BBL 310-0201848-77, Bruxelles

• LETTERA • LETTERA • LETTERA • LETTERA • LETTERA •



CROCODILE

EDIZIONE ITALIANA

La presbiopia dei governi europei

Nel giro di poche settimane, i parlamenti dei dodici stati membri della Comunità europea daranno il via ai dibattiti per la ratifica del trattato di Maastricht sull'Unione politica, firmato in via definitiva il 7 febbraio 1992.

Il punto di vista di *Crocodile* sugli accordi assunti nel recente Consiglio europeo è già stato esposto sul numero del 18 dicembre scorso ("La democrazia europea: un dettaglio?"). Oggi, il nostro intento è quello di attirare l'attenzione dei lettori sulle prospettive di evoluzione dell'Unione e in particolar modo sulla **clausola di revisione**, la quale si trova inserita tanto nelle disposizioni finali che in alcuni punti chiave del trattato di Maastricht (Unione economica e monetaria, cittadinanza, numero dei deputati e dei membri della Commissione).

I capi di stato e di governo dei Dodici hanno fissato una data per la convocazione della prossima conferenza intergovernativa: sarà indetta... nel 1996, sotto le presidenze italiana e irlandese. Da oggi al 1996 - anzi, ben oltre, visto che le ulteriori modifiche costituzionali non entrerebbero comunque in vigore prima del 1 gennaio 1998 - la Comunità-Unione sarà costretta a "vivacchiare" all'interno di un sistema istituzionale indebolito per effetto di tre fattori: 1) il crescente deficit democratico, 2) il diritto di veto degli stati membri in buona parte delle procedure comunitarie, 3) la prevalenza accordata al metodo intergovernativo. Nel frattempo, la Comunità-Unione dovrà affrontare, nell'ordine, le scadenze in tema di coesione economica, la riforma della Politica agricola comune (PAC), l'aumento delle risorse proprie, la modifica del numero dei deputati e dei commissari, la quarta elezione di un Parlamento, quello europeo, che è tale più di nome che di fatto.

In aggiunta a questa lista di questioni a dir poco esplosive, la Comunità-Unione dovrà condurre a buon fine i negoziati sulle nuove adesioni (anzi-

tutto Austria e Svezia, intenzionate ad entrare prima del 31 dicembre 1995), e la cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale.

I governi hanno già deciso che i prossimi negoziati si faranno con lo stesso metodo utilizzato per il trattato di Maastricht e che il risultato finale non potrà modificare il sistema **confederal-comunitario** che entrerà in vigore il 1 gennaio 1993.

Va da sé dunque che gli impegni assunti a Maastricht non potranno essere rispettati, dato che i governi saranno costretti a rivedere il loro calendario per effetto delle esigenze imposte dagli avvenimenti interni ed internazionali.

E' nostra convinzione che fin da oggi i parlamenti nazionali faranno bene a cogliere l'occasione dei prossimi dibattiti sulle ratifiche per sostenere che:

- la prossima tappa per la riforma costituzionale dell'Unione deve cominciare prima delle elezioni europee del 1994 e quindi in anticipo rispetto all'entrata dell'Austria e della Svezia;
- in tale occasione, devono essere consolidati, attraverso un progetto di costituzione europea, tanto i progressi realizzati a Maastricht che le modifiche richieste dall'ampliamento della Comunità;
- la responsabilità di elaborare un progetto di costituzione compete ai rappresentanti diretti dei cittadini, e dunque al Parlamento europeo eletto nel 1994, in collaborazione con i parlamenti nazionali;
- le linee direttrici di tale progetto costitutivo devono essere fissate dal Parlamento europeo entro la fine della attuale legislatura (rapporto Colombo) e sottomesse per approvazione ad una nuova sessione delle Assise.

Ecco, per concludere, alcune proposte di azione che gli intergruppi fede-

ralisti e tutti coloro che partecipano alla costruzione europea potrebbero utilizzare in occasione della prossima campagna per la ratifica del trattato di Maastricht. □

Forum

Arrendersi all'evidenza

di **Emilio Colombo**
relatore della Commissione
istituzionale del Parlamento europeo
sul progetto di costituzione
dell'Unione europea

Il trattato di Maastricht rappresenta la conclusione di un lungo lavoro condotto nel pieno di una serie impressionante di mutamenti della situazione internazionale. Tali mutamenti hanno costretto i negoziatori non soltanto a rivedere le soluzioni via via raggiunte ma anche l'oggetto stesso dei negoziati. Partiti dall'idea di un rafforzamento della coordinazione monetaria, essi si sono trovati di fronte all'esigenza di creare un'Unione politica e non più soltanto economica. La fine dei regimi comunisti all'Est, la dissoluzione dell'Urss, la crisi del Golfo hanno posto i governi dei Dodici di fronte a una situazione completamente nuova, che esigeva da loro di diventare protagonisti della nuova architettura europea. Lo sforzo richiesto da simili sfide non era certo all'altezza - né da un punto di vista economico né politico - di un solo stato membro, che anzi richiedeva un'azione comune dei Dodici, senza la quale l'Europa sarebbe stata relegata in un ruolo marginale.

I Vertici di Roma di ottobre e dicembre 1990, prendendo atto di tali sfide, avevano formulato un mandato preciso in materia monetaria ma molto più vago in quella politica. L'intuizione dei capi di stato e di governo si è successivamente insabbiata nei negoziati diplomatici, nel corso dei quali le posizioni delle diverse amministrazioni nazionali - che hanno preteso di conservare nelle proprie mani una considerevole quota di potere - hanno giocato un ruolo non trascurabile.

In breve pag. 7

L'edizione italiana di *Crocodile* riproduce nella parte iniziale, talvolta in forma abbreviata, i contenuti di quella europea.
Le notizie "In breve" vengono pubblicate solo su queste pagine.

Le conclusioni alle quali sono giunte le conferenze mostrano l'impatto degli avvenimenti internazionali. Però è mancato il coraggio di tirare tutte le conseguenze sul piano istituzionale. Il deficit democratico, che andava nettamente ridimensionato, minaccia di accrescersi, mentre l'efficacia del nuovo sistema non è certamente superiore a quella del sistema comunitario. Si potrebbe affermare che è stato fatto un passo notevole verso

l'Unione europea ma che ci si è dimenticati di installare un motore adeguato.

Il problema è ancora più preoccupante visto che la Comunità riceve numerose domande di adesione e che è divenuta un punto di attrazione per tutti i paesi dell'Est europeo, come dimostra la prospettiva dello Spazio Economico Europeo.

Le istituzioni comunitarie e i paesi

membri devono arrendersi all'evidenza: il prossimo passo per realizzare una vera Unione europea riguarda l'elaborazione e l'adozione di una costituzione federale, per dare ai paesi e ai cittadini dell'Europa una struttura istituzionale efficace e democratica. In caso contrario, l'edificio rischia di crollare e di disattendere le speranze dei nostri nuovi partner. □

Di qui al 2000. Calendario dell'Unione europea

1992

- giugno • Consiglio europeo a Lisbona. All'ordine del giorno, le prospettive di ampliamento della Comunità, la coesione economica e sociale, la designazione del presidente della Commissione per il periodo 1993-1994
- Referendum in Danimarca per la ratifica del Trattato di Maastricht

- luglio • Il Regno Unito assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario

- dicembre • Consiglio europeo ad Edimburgo. All'ordine del giorno le nuove risorse proprie e la nomina della nuova Commissione per il periodo 1993-1994
- Completamento del grande mercato
- Ratifica del Trattato di Maastricht
- Ratifica degli accordi di associazione con Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia
- Revisione del numero dei membri del Parlamento europeo e della Commissione
- Ratifica del Trattato sullo Spazio Economico Europeo fra i 12 della Comunità ed i 7 dell'Efta
- Armonizzazione delle politiche nazionali relative al diritto di asilo

1993

- gennaio • La Danimarca assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario
- Entrata in funzione della nuova Commissione

- luglio • Il Belgio assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario

- dicembre • Adozione di misure nazionali per la protezione di tutti i cittadini dell'Unione nei paesi terzi da parte di tutte le ambasciate e gli uffici consolari dei Dodici
- Rapporto della Commissione sullo sviluppo della cittadinanza europea
- Creazione del Fondo di coesione
- Rapporto della Commissione sulla politica europea di informazione
- Adozione delle modalità per l'elettorato attivo e passivo dei cittadini dell'Unione alle elezioni europee nei paesi di residenza

1994

- gennaio • La Grecia assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario
- Inizia la seconda fase dell'Unione economica e monetaria

- giugno • Elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo

- luglio • La Germania assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario
- Il Consiglio europeo designa il presidente della Commissione per il periodo 1995-1999

- dicembre • Il PE nomina per la prima volta il "mediatore europeo"
- Il Consiglio adotta le modalità per l'elettorato attivo e passivo di tutti i cittadini dell'Unione alle elezioni comunali nelle città di residenza
- I paesi membri coordinano le rispettive attività in materia di polizia e costituiscono l'Europol
- Il Consiglio europeo nomina la nuova Commissione per il periodo 1995-1999, dopo l'investitura del Parlamento europeo

1995

- gennaio • La Francia assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario
- La nuova Commissione entra in funzione per il periodo 1995-1999



luglio • La Spagna assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario

dicembre • Il Consiglio adotta un modello unico per il visto di ingresso nei paesi membri dell'Unione
• Rapporto della Commissione sulla realizzazione della coesione economica e sociale

1996

gennaio • L'Austria e la Svezia entrano a far parte dell'Unione
• L'Italia assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario
• Il Consiglio adotta la lista dei paesi terzi i cui cittadini sono sottoposti a visto
• Una nuova Conferenza intergovernativa è convocata per modificare il Trattato di Maastricht, in particolare in materia di difesa europea e di poteri del PE

luglio • L'Irlanda assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario

dicembre • Rapporto della Commissione sulla coesione economica e sociale
• Il Consiglio fissa la data di inizio della terza fase

dell'Unione economica e monetaria

1997

gennaio • I Paesi Bassi assumono la presidenza semestrale del Consiglio comunitario

luglio • Il Lussemburgo assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario

dicembre • Entrata in vigore delle modifiche al Trattato di Maastricht adottate dalla Conferenza intergovernativa nel 1996

1998

gennaio • Il Regno Unito assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario
• Il Regno Unito dichiara se intende partecipare all'inizio della terza fase dell'Unione economica e monetaria

luglio • Il Belgio assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario

dicembre • Scade il Trattato di Bruxelles che istituisce l'Unione dell'Europa occidentale e l'Unione europea assume competenze dirette in materia di difesa europea

1999

gennaio • La Danimarca assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario
• Data ultima per l'inizio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, con l'avvio della Banca Centrale Europea e della moneta unica: l'ECU

giugno • Elezioni a suffragio universale diretto del Parlamento europeo
• Il Consiglio europeo designa il presidente della Commissione per il periodo 2000-2004

luglio • La Germania assume la presidenza semestrale del Consiglio

dicembre • Rapporto della Commissione sulla coesione economica e sociale
• Il Consiglio europeo nomina la nuova Commissione per il periodo 2000-2004, dopo il voto di investitura del Parlamento europeo

2000

gennaio • Entra in funzione la nuova Commissione europea
• La Grecia assume la presidenza semestrale del Consiglio comunitario □

Dossier

Avanti piano, quasi indietro. A meno che...

Analisi delle prospettive aperte dal Vertice di Maastricht

Introduzione

I testi approvati a Maastricht dai capi di Stato e di governo sono stati trascritti in un testo unico, dal titolo "Trattato sull'Unione europea", che comprende 252 articoli nuovi o derivati dalle modifiche ai trattati CECA, CEE ed Euratom, nonché

17 protocolli e 21 dichiarazioni.

La versione definitiva del trattato, sottoposta ad una revisione giuridica dagli esperti e dalla presidenza portoghese del Consiglio, verrà firmata il 7 febbraio 1992 a Maastricht, per essere inviata in seguito agli Stati nazionali in vista della ratifica. Quest'ultima dovrebbe avere luogo - entro il 31 dicembre 1992 - per via parlamentare, fatta eccezione per l'Irlanda e la Danimarca i cui governi hanno già annunciato che il trattato

verrà sottoposto al giudizio popolare con un referendum, come era già successo per l'Atto unico europeo (AUE). Consultazioni popolari potrebbero aver luogo anche in Francia - dove la richiesta, avanzata da una parte dell'opposizione, ha provocato un'ambigua replica del Presidente della Repubblica - e nel Regno Unito, dove il referendum è stato richiesto dalla sig.ra Thatcher e dal partito liberale. Non appena il trattato verrà ratificato dai Dodici

paesi membri, il relativo testo nelle nove lingue della Comunità sarà depositato negli archivi del governo italiano, così da stabilire un legame fra i trattati di Roma e quello di Maastricht.

La "nebulosa" Unione di Maastricht

I Dodici hanno deciso di creare fra loro un'Unione europea che non si sostituisce alle Comunità esistenti, ma che si basa su di esse, sulle politiche comuni e sugli strumenti di cooperazione intergovernativa.

La parola "Unione" non può essere applicata a nessun modello preciso di organizzazione internazionale o sovranazionale. Non comporta, quindi, un'adesione di principio in favore della **vocazione federale** della Comunità, poiché tale espressione, che era stata inserita nel secondo **non-paper** lussemburghese nel giugno 1991, è stata soppressa dopo molte peripezie e mercanteggiamenti per essere sostituita da quella usata dai Padri fondatori: **"un'unione più stretta tra i popoli europei"**. L'Unione costituita a Maastricht - contrariamente ai trattati comunitari (articolo 6 CECA, 210 e 211 CEE, 184 e 185 CEEA) e al progetto Spinelli (articolo 6) - non possiede una personalità giuridica propria. Non avendo personalità giuridica, l'Unione non è quindi un soggetto di diritto autonomo nell'ambito del diritto internazionale e nell'ordinamento giuridico degli Stati membri e non è titolare, in sostanza, né di diritti né di obblighi. L'Unione viene ad aggiungersi ed a sovrapporsi, in parte, alle Comunità esistenti, nella misura in cui i suoi obiettivi coincidono - in maniera peraltro disordinata e approssimativa - con gli obiettivi assegnati al trattato CE. L'Unione è al vertice di una struttura composta di diversi pilastri - **"un tempio bizantino"**, come l'aveva battezzata il primo ministro italiano Giulio Andreotti, - struttura in seno alla quale sette settori del trattato dovranno essere gestiti da procedure e, a volte, istituzioni od organi diversi. La Comunità economica europea - che d'ora in poi chiameremo **"Comunità europea"** - sarà infatti obbligata, come d'altronde la Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA) e la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), a coesistere - il che non sarà facile - con i nuovi pilastri costituiti dalla "politica estera e di sicurezza comune" (PESC), dalla "giustizia e affari interni" e dalla realizzazione della dimensione sociale (il protocollo sociale a Undici). Basteranno a riguardo poche ma precise constatazioni:

- le disposizioni comuni dell'Unione (natura, obiettivi, quadro istituzionale ed altri principi fondamentali, la "politica estera e di sicurezza comune" e la parte essenziale della "giustizia e affari interni", sfuggono al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia;
- non si è proceduto ad un'armonizzazione fra i tre trattati comunitari per quanto riguarda i diritti del Parlamento europeo, giacché i poteri, assai limitati, concessi dal trattato CE all'Assemblea in materia di accordi internazionali, procedure legislativa e costituzionale come pure di consultazione, non sono stati estesi a molti casi contemplati nei trattati CECA e CEEA;
- in contrasto con l'AUE, il Consiglio europeo entra ormai nel sistema comunitario grazie al ruolo decisionale che gli deriva dall'UEM, grazie all'influenza della PESC sulle competenze della CE in materia di relazioni esterne e alla dipendenza dell'Europa dei cittadini senza frontiere dalla cooperazione in materia di affari interni;
- per di più, gli atti del Consiglio europeo sfuggono a qualsiasi controllo giurisdizionale democratico;
- non è stata inoltre prevista alcuna forma di **"passerella"** per trasferire i settori oggetto della cooperazione intergovernativa nel campo di applicazione del metodo comunitario e nessuno può quindi escludere un cammino a ritroso, dal campo comunitario a quello intergovernativo;
- c'è stata pertanto una rottura nel processo graduale che stava alla base della costruzione comunitaria, poiché la Comunità non sarà più il perno dell'integrazione, ma solo un elemento - fra gli altri - di un'Unione le cui finalità non sono state definite con chiarezza e subordinate a modelli istituzionali ben differenziati.

Il groviglio comunitario

La Comunità ha perduto sull'altare di Maastricht un aggettivo - **"economica"** - e ciò ha permesso di aggiornarne finalmente la natura, che nel corso degli anni era andata assumendo un vero e proprio carattere politico, fin da quando ne era stato rafforzato il ruolo per permetterle di gestire non più un **insieme di politiche**, bensì una **politica d'insieme**. Così l'azione della Comunità è stata giuridicamente estesa a tutta una serie di competenze che erano state oggetto di misure legislative e finanziarie rilevanti, fondate sull'articolo 235 CEE e, quindi, su una decisione unanime del Consiglio. Si

tratta in particolare delle competenze in materia di istruzione, cultura, tutela dei consumatori, reti transeuropee e industria, competenze che vanno ad aggiungersi a quelle attribuite alla Comunità nel quadro dell'AUE, cioè in tema di coesione economica e sociale, ricerca e ambiente. Tuttavia, questo ampliamento del campo di applicazione delle competenze deve essere valutato, da un lato, in relazione a quanto la Comunità ha potuto fare finora sulla base dell'articolo 235 CEE e, dall'altro, tenendo conto delle procedure introdotte con il trattato di Maastricht. Prendiamo l'esempio della politica industriale, il cui testo di Maastricht è il risultato di un compromesso fra **"liberisti"** e **"dirigisti"**. Tutti sanno che nel corso degli anni '70 sono state promosse azioni comuni in questo settore su iniziativa dei commissari Spinelli e Davignon. A partire da Maastricht, lo strumento principale dell'intervento comunitario dovrà basarsi sulla consultazione fra gli Stati membri e sul coordinamento delle loro rispettive azioni. Infatti il Consiglio, dovendo adottare misure concrete, potrà farlo solo all'unanimità e previa **consultazione del Parlamento europeo**.

Inoltre le competenze comunitarie si esplicheranno nel rispetto del principio di sussidiarietà, introdotto nel trattato di Maastricht come garanzia per evitare uno sviluppo eccessivo dell'intervento centrale - o centralista? - della Comunità. Si sa che tale principio è tipico dei sistemi federali; ma si sa anche che tali sistemi applicano al tempo stesso il principio della separazione dei poteri esecutivo e legislativo a livello della federazione e tengono conto dei poteri regionali nelle procedure decisionali ed esecutive. A Maastricht, invece, non si è parlato di stabilire una separazione netta fra il potere esecutivo della Commissione e il potere (co) decisionale - legislativo di Consiglio e Parlamento. Per quanto riguarda le regioni, poi, il Consiglio europeo ha cancellato qualsiasi riferimento ai rappresentanti di detti poteri in seno al Consiglio, approvando nel contempo una struttura del Comitato delle regioni totalmente subordinata al controllo dei Governi nazionali.

Per richiesta della delegazione britannica, il principio di sussidiarietà, infine, è stato corredato da una clausola con la quale si stabilisce che nessuna azione della Comunità deve eccedere quanto necessario ai fini del raggiungimento degli obiettivi previsti dal trattato.



Una cittadinanza zoppicante

Dopo Maastricht, si diventa cittadino dell'Unione se si possiede la nazionalità di uno Stato membro, come d'altronde era stato stabilito nel quadro del progetto Spinelli. Noi non sottovalutiamo il valore politico di una vera e propria cittadinanza europea, ma crediamo anche che tale questione non debba essere sopravvalutata se si considera quanto avviene in una federazione matura come la Confederazione elvetica, dove si è cittadini della Confederazione in quanto cittadini di un Cantone. La concreta applicazione di tale principio, così com'è prevista dal trattato di Maastricht, ci lascia tuttavia perplessi. Certo, i cittadini dell'Unione avranno il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, come diretta conseguenza di una delle quattro libertà sancite dal trattato di Roma e mai completamente realizzate per via del diritto di veto che gli Stati membri continuano a far valere. Certo, i cittadini dell'Unione avranno diritto di voto alle elezioni amministrative ed europee negli Stati membri in cui risiedono, ma l'applicazione concreta di tale principio verrà subordinata all'accordo unanime degli Stati membri. E' forse necessario ricordare che la prima proposta della Commissione in tale settore è stata presentata al Consiglio del 1975 e che la nuova proposta di direttiva, presentata dal commissario Ripa di Meana, è bloccata a livello del COREPER sin dal 1988? Certo, i cittadini dell'Unione avranno il diritto di essere protetti - a partire dal 1994 - dalle autorità diplomatiche di tutti gli Stati membri, potranno rivolgere petizioni al Parlamento europeo - e questo in applicazione di una procedura riconosciuta già da molto tempo dal regolamento del Parlamento europeo - nonché presentare denunce ad un **ombudsman** europeo ovvero a un difensore civico. Sta però di fatto che il Consiglio europeo di Maastricht non ha accettato né la proposta della Commissione volta a definire una **filosofia** comune sulla nozione di nazionalità, né la proposta spagnola volta ad estendere i diritti dei cittadini europei a persone originarie di paesi terzi. Infine, è stata lasciata da parte la **vexata quaestio** dell'adesione della Comunità alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo ed ogni riferimento in merito è stato inserito nelle disposizioni comuni dell'Unione, disposizioni che sono escluse dal controllo giurisdizionale della Corte di giustizia.

Inefficacia decisionale e deficit democratico

Era palese, per lo meno dopo l'Atto unico, che il rafforzamento dell'efficacia decisionale delle istituzioni comu-

nitare sarebbe dovuto passare attraverso la regola del voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio e l'attribuzione del potere esecutivo alla Commissione, mentre per l'eliminazione del deficit democratico si sarebbe dovuto ricorrere al potere di co-decisione legislativa del Parlamento europeo in tutti gli atti approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata.

Erano questi i due punti fondamentali della riforma dei trattati che il Parlamento europeo - come pure la stragrande maggioranza dei membri dei Parlamenti nazionali - contava emergessero dal vertice di Maastricht. Ma le aspettative sono andate deluse, poiché il diritto di veto rimarrà una prerogativa degli Stati nazionali in un gran numero di settori della costruzione comunitaria - anche al di là delle norme costituzionali - e poiché la supremazia decisionale del Consiglio è stata camuffata con un sistema che associa il Parlamento europeo alle attività comunitarie attraverso ben dodici procedure diverse d'informazione, di consultazione, di elaborazione, d'iniziativa e di decisione. Per quanto riguarda il potere di **codecisione legislativa**, mentre la presidenza lussemburghese aveva cercato di concederlo al Parlamento europeo solo di **nome** ma non **di fatto**, la presidenza olandese aveva proposto il contrario, ammettendolo di fatto senza però alcuna menzione. Alla fine il Consiglio europeo ha approvato una nuova procedura decisionale articolata su otto punti (**articolo 189 B**), che rappresenta un indebolimento dell'emendamento **Tindemans-Delors** già respinto dalla Conferenza intergovernativa nel 1985. La revisione di tale procedura è stata beninteso prevista per il 1996, ma sarà limitata al suo campo di applicazione, che prevede - fra l'altro - tutte le misure legate al completamento del mercato unico, che dovrà essere realizzato entro il 31 dicembre 1992, cioè proprio alla vigilia dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht.

Le politiche estere della Santa alleanza

Le esperienze vissute dalla Comunità in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa, avevano messo in risalto - soprattutto dopo i mutamenti in corso nell'Europa Centro-Orientale, le due guerre del Golfo (1987-1988 e 1990-1991) e la guerra civile in Jugoslavia - la necessità e l'urgenza di passare dal metodo intergovernativo (la "Santa alleanza") a quello comunitario, il che avrebbe comportato, oltre all'applicazione della regola del voto a maggioranza qualificata in tutti i settori già riconosciuti in via preliminare come oggetto degli interessi permanenti comuni, anche la responsabilità delle istituzioni comu-

nitare - in particolare della Commissione - nel rappresentare la Comunità all'esterno; principio, quest'ultimo, che aveva già mostrato la sua validità nell'ambito degli aiuti forniti dal gruppo dei 24 (i paesi dell'OCSE) all'Europa dell'Est. Inoltre, seppellire la politica della Santa alleanza richiedeva la definizione - a scadenza - di una vera e propria **difesa comune**, quale elemento fondamentale della politica estera e di sicurezza dell'Unione. Di fronte alle opposte formule elaborate, da un lato, dalla coppia franco-tedesca - affiancata poi dai governi belga e spagnolo - e, dall'altro, dal governo britannico - con l'avallo del ministro degli Affari esteri italiano - il Consiglio europeo di Maastricht ha optato infine per una formula da gesuitica, secondo cui "la politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione di una **politica di difesa comune** che a **termine** potrebbe portare, ad una **difesa comune**".

E' tuttavia lecito chiedersi se sia stato lo spirito di Maastricht o piuttosto quello della Santa alleanza ad aver spinto la Germania a riconoscere la Croazia e la Slovenia molto prima degli altri Stati membri e ad aver indotto il presidente della Repubblica italiana ad offrire armi italiane ai croati ed il Regno Unito a convocare una riunione delle potenze nucleari in seno al Consiglio di sicurezza dell'ONU.

Presbiopia dei governi. Un difetto che si può correggere

Tra le disposizioni finali del trattato di Maastricht, i Dodici capi di Stato e di governo hanno preso l'impegno di convocare una nuova Conferenza Intergovernativa nel 1996 per esaminare nuovamente il campo di applicazione della procedura legislativa a norma dell'articolo 189 B e taluni elementi della politica estera e di sicurezza comune. Credono forse che questa Comunità zoppicante, quale è uscita dalla riforma di Maastricht, sarà capace di far fronte agli sconvolgimenti in atto nell'ex Unione Sovietica e in Jugoslavia, alle richieste crescenti di adesione a pieno titolo provenienti da tutti i paesi democratici d'Europa e, per quanto riguarda direttamente i cittadini della Comunità, al desiderio legittimo degli elettori di eleggere nel 1994 un vero e proprio Parlamento? E' difficile rassegnarsi alla presbiopia di cui hanno dato prova i governi in occasione del Consiglio europeo di Maastricht. Qui sta il punto essenziale della strategia che i federalisti saranno chiamati ad elaborare nei prossimi mesi. □



Il trattato sull'Unione Economica e Monetaria

Dubbi e certezze

Esprimere una valutazione globale sulle decisioni di Maastricht è impresa molto ardua. Nessun dubbio comunque sul fatto che la decisione più concreta e positiva adottata a Maastricht riguarda l'Unione monetaria. Dal punto di vista politico, infatti, il Vertice ha fissato il principio che gli stati membri, al più tardi nel 1999, abdicano alla propria sovranità monetaria dando vita ad una moneta unica, l'Ecu, e ad una Banca centrale europea: un risultato politico di grande rilevanza che porta a compimento un processo iniziato nel 1979 con la creazione del Sistema monetario europeo (Sme).

In sintesi, le decisioni adottate sono le seguenti:

- a) è stata fissata una data e una procedura per l'inizio della terza fase. Il Consiglio Europeo deciderà a maggioranza qualificata, prima del 31 dicembre 1996, se la maggioranza degli stati membri soddisfa le condizioni di convergenza prescritte dal trattato. In questo caso, il Consiglio fisserà la data per l'inizio della terza fase. In caso contrario, la terza fase verrà comunque avviata il 1 gennaio 1999 (da segnalare tuttavia alcune imperfezioni giuridiche nel testo dell'articolo 109F) mentre il Consiglio indicherà a maggioranza qualificata quali paesi saranno in grado di partecipare all'Unione monetaria
- b) il presidente e i membri del direttorio saranno personalità indipendenti di sicura autorevolezza in campo monetario e bancario. La banca centrale europea sarà tenuta a fornire un rapporto annuale alle altre istituzioni europee. Il compito principale della politica monetaria è di garantire la stabilità dei prezzi e di favorire al tempo stesso il raggiungimento degli obiettivi di politica economica generale
- c) sono stati fissati precisi parametri di "performance" economica per gli stati che intendono aderire all'Unione monetaria (deficit inferiore al 3% del PIL, indebitamento non superiore al 60% del PIL, inflazione non superiore all'1,5% rispetto alla media dei tre paesi con minore propensione all'inflazione). Tale vincolo "esterno" dovrebbe obbligare gli stati membri ad adottare una politica economica di risanamento durante la seconda fase, allo scopo di realizzare la convergenza.

Se questi sono i risultati positivi rag-

giunti a Maastricht sul piano monetario, decisamente più negativo è il bilancio per quanto riguarda la politica economica. Secondo l'articolo 103, il Consiglio deve stabilire le linee direttrici delle politiche economiche attuate dai singoli stati membri. Vale a dire che l'unica possibilità di azione affidata alla Comunità su questo terreno è il coordinamento delle politiche esistenti.

I limiti di una soluzione di questo tipo sono molto stretti e possono essere riassunti in due punti:

- a) il fattore tempo. L'adozione di decisioni all'interno dei meccanismi di coordinamento richiede molto tempo. Perciò, anche se gli stati membri si attengono alle linee direttrici fissate, l'efficacia delle politiche è fortemente ridotta dal ritardo con cui vengono realizzate
- b) la deriva deflazionistica. In caso di inflazione nell'economia europea, ogni paese è tenuto per effetto del vincolo esterno (relativamente all'Unione monetaria) ad alzare le tasse o ad abbattere le spese, senza tener conto degli effetti indotti dalle misure deflazionistiche adottate dagli stati membri. Se c'è una recessione, nessun paese prenderà l'iniziativa per promuovere l'espansione per timore che i benefici ricadano su altri paesi per mezzo di un aumento delle importazioni all'interno del Mercato unico che finirebbe per favorire i paesi esterni al sistema.

Tanto più che i paesi più deboli riceveranno un ulteriore contraccolpo da un'eventuale caduta della domanda. Essi hanno perso infatti la facoltà di svalutare e di ricorrere comunque agli strumenti monetari, mentre la libertà di politica fiscale è stata limitata dalla disciplina imposta dall'Unione monetaria. In un'Unione federale, eventuali contrazioni dei livelli produttivi e disoccupazione vengono evitati manovrando sul bilancio federale. La Comunità, invece, sia per l'esiguità del bilancio che per le attuali normative fiscali, non dispone di uno strumento di azione fiscale in funzione anticiclica.

In conclusione, emerge una crescente contraddizione fra il raggiungimento dell'Unione monetaria e i limiti di politica fiscale. E' indubbio che a Maastricht è stata decisa la creazione di nuovo fondo di coesione (art. 130C), ma con un ruolo sostanzialmente redistributivo che non consente il raggiungimento di obiettivi di stabilizzazione. La verità è che a Maastricht i governi europei non sono stati capaci di dar vita ad una vera Unione federale, oggi più necessaria ed urgente che mai per dare un governo all'Unione economica e monetaria,

per far fronte alle sfide economiche, sociali e ambientali cui è sottoposta la Comunità, ed infine per agire con efficacia sulla scena internazionale, sempre più minacciata dai rischi di disintegrazione esistenti in Europa e nel resto del mondo.

Attendere fino al 1996 (il testo di Maastricht prevede per quella data una revisione di alcune delle normative attuali) per imprimere un'ulteriore spinta in avanti verso una Comunità federale è improponibile, se non altro per garantire che il processo verso l'Unione monetaria non verrà arrestato. Spetta al Parlamento europeo giocare un ruolo fondamentale per rendere operante, la prima possibile, la "vocazione federale" dell'Unione. □

Protocollo sociale

Un dumping legalizzato?

Benché il Consiglio europeo di Maastricht abbia cancellato la parola "federale" dal nuovo trattato sull'Unione politica, il Regno Unito non ha mostrato ripensamenti nella sua decisa opposizione a tutte le disposizioni riguardanti la politica sociale e il diritto del lavoro. Il dossier sociale si è trasformato pertanto nel tema maggiormente controverso dell'intero Vertice.

Per uscire dallo stallo gli altri undici hanno scovato una soluzione inversa a quella adottata per l'Unione economica e monetaria. Non più l'*opting out* ma piuttosto l'*opting in*. Suggerita dal presidente della Commissione, Jacques Delors, la soluzione prevede un protocollo allegato al nuovo trattato, nel quale sono state inserite tutte le disposizioni previste dal progetto della presidenza olandese.

Stando al testo del protocollo, gli Undici faranno ricorso alle istituzioni, le procedure e i meccanismi del trattato di Roma al fine di adottare e applicare gli atti e le decisioni necessarie per l'avvio di una politica sociale, così come previsto dal protocollo. Secondo tale procedura, il Regno Unito non parteciperà al processo decisionale stabilito nemmeno nel caso di una delibera all'unanimità del Consiglio.

Gli Undici hanno deciso pertanto di attuare la Carta sociale adottata a Strasburgo nel 1989 e in particolare di dar vita ad azioni comuni in tema di condizioni di lavoro, di salute - sicurezza dei lavoratori, di consultazione e informazione degli stessi, di uguaglianza fra uomini e donne e di reinserimento delle persone escluse dal mercato del lavoro. In questi settori il



Consiglio potrà adottare delle direttive con un voto a maggioranza qualificata ed in cooperazione con il Parlamento europeo. Si può prevedere che un certo numero di proposte presentate in passato dalla Commissione e bloccate dal Consiglio potranno venire finalmente adottate.

Per gli altri settori, quali la sicurezza e la protezione sociale del lavoratore, la rappresentanza e la difesa collettiva degli interessi dei lavoratori ed anche i contributi finanziari per la promozione (o creazione) dell'occupazione, la regola delle decisioni in Consiglio resta sempre quella dell'unanimità, accompagnata dalla semplice consultazione del Parlamento europeo. In questi settori la ricerca del consenso, oggi come oggi, appare piuttosto difficile, anche in assenza del Regno Unito.

In aggiunta, va sottolineato che il protocollo sociale non porterà affatto alla

soppressione delle disposizioni del Trattato di Roma, con il risultato di creare una forte ambiguità nella gestione del settore sociale. Quali saranno infatti i rapporti fra gli articoli del protocollo e quelli del Trattato di Roma? E la Commissione sarà in grado di assicurare la coerenza fra i differenti fondamenti giuridici? La politica sociale e del lavoro, si sa, non è che un esempio della schizofrenia istituzionale creata con gli accordi di Maastricht. Sarà veramente interessante conoscere le valutazioni della Corte di Giustizia, visto che diversi giuristi hanno già avanzato forti dubbi sulla loro validità.

Ma al di là di ogni considerazione su questo terreno, l'accordo di Maastricht ha prodotto come risultato la legalizzazione del dumping sociale all'interno della Comunità. I lavoratori inglesi, già oggi i meno pagati d'Europa, non vedranno garantiti gli stessi diritti riconosciuti ai colleghi

della Comunità. Una situazione di fatto intollerabile e in aperto contrasto con le disposizioni riguardanti la cittadinanza dell'Unione. Come rifiutare ai lavoratori inglesi i diritti riconosciuti agli altri cittadini comunitari?

Un ultimo punto riguarda il rispetto della politica della concorrenza. Il protocollo sociale produrrà come effetto complementare un sovraccarico di lavoro per la Commissione in tema di rispetto delle regole comunitarie sulla libera concorrenza. C'è da essere ragionevolmente curiosi di sapere come reagirà l'esecutivo agli aiuti indiretti derivanti alle imprese inglesi: l'applicazione del protocollo sociale provocherà infatti dei costi supplementari per gli operatori degli altri paesi. Che ne pensa, tanto per fare un nome, il commissario Brittan? □

In breve

L'Europa - Union Deutschland chiede una conferenza intergovernativa nel 1993

BONN. L'Europa - Union l'organizzazione dei federalisti tedeschi, presieduta dal presidente del PE Egon Klepsch, ha adottato, a Bonn, una dichiarazione nella quale chiede un miglioramento del "pacchetto di riforme di Maastricht". Tali miglioramenti dovranno essere apportati sia al testo dell'accordo stesso, sia ai testi legislativi allegati. In particolare, il PE deve ottenere il diritto di ratifica in occasione delle modifiche dei trattati e il numero dei deputati tedeschi al PE dovrebbe essere portato a 99. Nel settore sociale, le decisioni prese al livello europeo non dovranno mettere in pericolo il livello sociale raggiunto in Germania. Secondo l'Europa - Union, bisognerebbe convocare una Conferenza intergovernativa già nel 1993, per ottenere tali miglioramenti.

Il gruppo di ricerca "Europa" dell'università di Mainz sottolinea l'importanza di una politica estera e di difesa comune

BRUXELLES. Gli autori di un nuovo studio del gruppo di ricerca "Europa" della Johannes - Gutenberg Universität di Mainz dedicata al ruolo politico dell'Europa nel mondo odierno, Werner Weindenfeld e Josef Janing, si esprimono a favore di una "nuova iniziativa" dell'Europa occidentale nel campo della politica estera. Dati gli spettacolari avvenimenti in Europa centrale e orientale e i mutamenti geo - politici in questa regione,

il gruppo di ricerca prevede una "presa di responsabilità" da parte degli Stati dell'Europa occidentale, che dovrebbe tradursi con l'attuazione, in varie tappe, di un "concetto politico mondiale". Le varie tappe che lo studio esamina sono: 1) stabilimento di un "nuovo ordine di sicurezza" in Europa, tramite l'integrazione di tutti i paesi d'Europa centrale e occidentale "attorno al nocciolo, costituito dalla CE". L'integrazione dovrebbe realizzarsi grazie a una cooperazione a tutti i livelli, compresa la NATO, in cui "i vari paesi riformatori potrebbero essere integrati"; 2) lo sviluppo di una strategia in vista della soluzione dei problemi in Europa mediterranea e nel Vicino Oriente; 3) l'attuazione di una struttura di cooperazione tra Europa e USA; 4) lo sviluppo di una strategia globale in vista della soluzione dei "grandi problemi mondiali".

Lettera d'ingiunzione all'Italia per la sua politica sulla qualità dell'acqua

BRUXELLES. Ieri, martedì, la Commissione europea ha inviato una lettera d'ingiunzione complementare al governo italiano per mancato rispetto della Direttiva CEE attinente alla qualità dell'acqua per il consumo umano. L'oggetto: un decreto, varato il 20 gennaio scorso dal ministro italiano della Sanità, d'accordo col suo collega dell'Ambiente, in cui si stabiliscono nuove deroghe ai valori - limite prescritti nella direttiva. Queste "nuove" deroghe spiegano perché la Commissione abbia inviato un'ingiunzione "complementare". Infatti, que-

sta controversia risale già al 1986, quando l'Italia aveva adottato ordinanze con cui si autorizzavano superamenti dei valori - limite per quanto riguarda alcuni pesticidi, adducendo, come le consentiva la direttiva, "circostanze incidentali gravi". La Commissione ha avviato molto rapidamente una procedura d'infrazione (ingiunzione inviata il 30 luglio 1987, parere motivato, il 25 maggio 1988), considerando che queste misure non rispondessero ai criteri stabiliti nella direttiva. Il 24 maggio 1988, l'Italia aveva adottato nuove misure per la trasposizione della direttiva nella normativa nazionale, che comprendevano deroghe giudicate sempre insoddisfacenti dalla Commissione; ma, nel contempo, nel gennaio 1989, aveva assunto l'impegno, confermato nel 1990, di applicare rigorosamente la direttiva al massimo entro il 14 febbraio 1991. Quindi, il commissario competente, Carlo Ripa di Meana, giudica molto grave l'ultima decisione delle autorità italiane.

Le deroghe che sono state concesse recentemente vertono in particolare su: i nitrati, il fluoro, l'ammonio, il magnesio, il manganese, il ferro e i solfati. Stando alle informazioni di cui dispone la Commissione, un milione e mezzo di persone sarebbe penalizzato da queste deroghe che riguardano, tra l'altro, alcune zone della Lombardia, del Piemonte, del Veneto e dell'Emilia Romagna.



Brasile. La Commissione europea propone di negoziare un accordo della "terza generazione"

BRUXELLES. La Commissione Europea ha adottato mercoledì una raccomandazione al Consiglio perché l'autorizzi a negoziare con il Brasile un accordo del tipo detto "di terza generazione", ciò comporta in particolare un rafforzamento della cooperazione, una clausola evolutiva e una clausola sul rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici. *Matutes*, il ministro portoghese, presenterà lunedì prossimo il progetto al Consiglio, annunciando allo stesso tempo che un analogo progetto verrà tra breve stabilito, riguardo alle relazioni con i paesi del Patto Andino.

L'accordo CE/Brasile attuale, entrato in vigore nel 1982, è considerato dalle 2 parti superato, tenuto conto dell'evoluzione avutasi nelle reciproche relazioni, e all'interno del Brasile, paese tornato alla democrazia e orientato verso la libertà degli scambi. Gli scambi sono già aumentati notevolmente: la CE è divenuto il primo mercato di esportazione del Brasile con il 28,9% delle esportazioni totali. Il nuovo accordo dovrebbe permettere di intensificare e ampliare notevolmente la cooperazione, prevedendo i mezzi appropriati per realizzarla, compresi i mezzi finanziari.

(Europe)

Due prese di posizione del Movimento Federalista Europeo

MILANO. La direzione nazionale del Movimento Federalista Europeo, riunita il 18 gennaio 1992,

constata con soddisfazione, alla luce dei risultati del Vertice di Maastricht, che:

- le possibilità di creare una federazione europea sono enormemente cresciute;
- i capi di stato e di governo hanno riconosciuto il carattere statutale della costruzione europea;
- la fissazione di una scadenza precisa per l'istituzione della Banca centrale e della moneta europea crea un sistema di attese che possono accelerare il processo di unione sia sul terreno monetario che su quello politico;
- i nuovi poteri, per quanto insufficienti, conferiti al Parlamento europeo e l'istituzione della cittadinanza europea possono attivare il rapporto di fiducia fra cittadini ed

istituzioni europee che caratterizza la vita politica di uno stato

rileva con rammarico il fatto che il nuovo trattato non fa più riferimento alla "vocazione federale", principio indispensabile per dar vita ad una compiuta democrazia europea;

sottolinea come con l'attribuzione di nuove competenze alla Comunità il deficit democratico sia ulteriormente aumentato a causa dei limitati poteri di codecisione conferiti al Parlamento europeo e della logica confederale che ispira tuttora la politica estera e quella della sicurezza;

ritiene che di fronte ai gravi problemi mondiali, ed in particolare a quelli posti dalla disgregazione dell'ex Unione Sovietica e dal ritorno del nazionalismo, sia necessario accelerare la costruzione dell'Europa anticipando la revisione del trattato sull'Unione politica già prevista per il 1996;

ribadisce con fermezza che l'obiettivo della federazione europea non può essere raggiunto senza l'intervento del popolo e perciò senza l'attribuzione di un mandato costituente al Parlamento europeo suo legittimo rappresentante;

invita il Parlamento europeo a rilanciare il suo progetto di Costituzione europea e ad assumere tutte le iniziative necessarie per raccogliere intorno ad esso il più ampio consenso dei parlamenti nazionali (attraverso la convocazione di nuove Assise), dei partiti e dei cittadini;

indica nelle elezioni europee del 1994 l'appuntamento decisivo che può offrire ai partiti e agli elettori la possibilità di esprimersi con chiarezza sugli assetti istituzionali e sulle competenze dell'Unione;

ricorda la particolare responsabilità che incombe sui partiti nella fase attuale del processo di unificazione europea e in particolare la necessità di giungere rapidamente alla costituzione di veri e propri partiti europei;

impegna il Movimento Federalista Europeo a lanciare una grande campagna per la federazione europea allo scopo di mobilitare il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali, i partiti, le forze sociali e culturali, i mass-media e i cittadini per la tempestiva creazione degli Stati Uniti d'Europa.

MILANO. La Direzione nazionale del M.F.E., riunita il 18 gennaio 1992;

considerando

l'imminenza delle elezioni per il rinnovo del Parlamento italiano e della successiva elezione del Capo dello Stato;

il grave scadimento, ad ogni livello,

della vita politica del paese, che minaccia di compromettere la fiducia dei cittadini verso le istituzioni democratiche;

il preoccupante disgregarsi del sistema rappresentativo in una frammentazione di partiti dalle rivendicazioni troppo spesso particolaristiche;

l'eccessiva disattenzione nei confronti del solo problema decisivo per il futuro dell'Italia, e cioè l'unità politica dell'Europa;

la necessità che il nuovo governo, costituito all'indomani delle elezioni, adotti in via prioritaria tutte le misure di carattere istituzionale e finanziario indispensabili ai fini dell'adesione dell'Italia all'Unione politica e all'Unione economico-monetaria europea

invita

- 1) il governo, il parlamento e le forze politiche a prendere atto, nell'interesse vitale del Paese, della priorità dell'obiettivo dell'unità federale dell'Europa e della necessità che gli assetti istituzionali, la legislazione e i comportamenti politici in Italia siano resi compatibili con tale obiettivo;
- 2) le forze politiche a presentare, in vista delle prossime elezioni, un programma serio e credibile, sostenuto da candidati accuratamente selezionati, che consenta al Paese di assolvere agli impegni presi in sede comunitaria; ad indicare in tale prospettiva le strade della ricomposizione del quadro politico attraverso la semplificazione degli schieramenti, l'incontro fra forze omogenee e l'eliminazione di quei fenomeni di degenerazione civile e morale, cresciuti all'interno dei partiti, che impediscono l'autoriforma delle istituzioni;
- 3) gli elettori a non lasciarsi fuorviare dagli aspetti scandalistici e deteriori della competizione elettorale, a rifiutare le candidature improponibili e ad esprimere una chiara volontà di avvicinamento del quadro italiano a quello europeo;
- 4) i mass-media e le televisioni in primo luogo a non incentivare le tendenze degenerative della cosiddetta politica spettacolo, informando correttamente l'opinione pubblica sulle scelte decisive da compiere nei prossimi anni e dedicando uno spazio adeguato all'approfondimento degli effettivi problemi della società italiana nella prospettiva dell'Unione Europea. □

