

DOCUMENTI IAI

COSTITUZIONE EUROPEA: COME PROCEDERE SE FRANCIA O PAESI BASSI VOTANO NO

di Gian Luigi Tosato e Ettore Greco

IAI0503

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

Gian Luigi Tosato, *Università di Roma "La Sapienza"*
Ettore Greco, *Istituto Affari Internazionali, Roma*

Costituzione europea: come procedere se Francia o Paesi Bassi votano no

Cosa accadrebbe se la Francia o i Paesi Bassi votassero no nei prossimi referendum sul Trattato costituzionale dell'Unione Europea? Quale potrebbe essere la strategia più efficace per uscire dalla crisi che inevitabilmente si aprirebbe? Bisognerebbe sospendere o continuare il processo di ratifica? Quali iniziative dovrebbero adottare gli Stati interessati e le istituzioni europee? Questo testo si interroga sul percorso da seguire per affrontare una crisi che si annuncia in ogni caso grave e complessa. In particolare si intende discutere la questione che verrà per prima sul tappeto, e cioè se – nell'eventualità ipotizzata – le procedure di ratifica negli altri paesi vadano continuate o fermate.

Bloccare o proseguire le ratifiche?

Al centro del dibattito circa i seguiti dei referendum francese e olandese si pone l'interrogativo sulla sorte del processo di ratifica nel resto dell'Unione: se in Francia o Olanda dovessero prevalere i no, conviene bloccarlo o lasciare che vada avanti?

L'interrogativo è in qualche modo nuovo. Intendiamoci: l'eventualità di una crisi delle ratifiche è stata sempre ben presente. Per entrare in vigore, il Trattato costituzionale necessita delle ratifiche di tutti gli Stati membri. In un'Europa a 25, il rischio che qualche ratifica manchi è molto alto, anche solo sul piano statistico. Ci si è sempre, dunque, interrogati sul da farsi in un'ipotesi del genere; ed anche gli autori della presente nota hanno partecipato al dibattito ⁽¹⁾. Ma la discussione ha riguardato essenzialmente il c.d. piano B, e cioè le soluzioni alternative all'entrata in vigore del Trattato. Si è dato invece sempre per scontato che l'eventuale no di uno Stato membro non sarebbe valso ad arrestare le procedure di ratifica nel resto dell'Unione: queste sarebbero dovute andare avanti nei tempi e modi

¹ Gian Luigi Tosato – Ettore Greco, "The EU Constitutional Treaty: How to Deal with the Ratification Bottleneck", *The International Spectator*, Vol. XXXIX, No. 4, October-December 2004, pp. 7-24.

programmati. Alle soluzioni alternative si sarebbe posto mano una volta esaurite le procedure di ratifica e fatto un bilancio complessivo delle medesime.

Vi è motivo di rivedere questo assunto? Va da sé che il caso francese ha una sua specificità: la Francia non è un membro qualsiasi dell'Unione. Quanto all'Olanda, si tratta di uno dei paesi fondatori. Ma il quesito deve porsi in termini generali, quale che sia il paese (o i paesi) a pronunciarsi contro la ratifica. Che a dire no sia uno Stato piccolo o grande, fondatore o non fondatore, membro o non dell'Eurogruppo, non è certo privo di rilievo; come pure sono importanti le ragioni del no e le sue dimensioni quantitative. Ma questo incide sui rimedi da adottare una volta esaurite le procedure nazionali di ratifica, più che sullo sviluppo delle medesime. Ai fini dell'entrata in vigore del Trattato, la mancata ratifica di un qualsiasi Stato ha uguale valore. Basta un no per impedirla. Il quesito sul da farsi (proseguire o interrompere le altre procedure di ratifica) si pone dunque in termini generali, a prescindere da quale o quali Stati siano all'origine del problema.

Gli argomenti a sostegno del blocco

Le ragioni di chi propone di fermare il processo di ratifica si possono così riassumere: andare avanti (malgrado il no francese o di altri) sarebbe giuridicamente inutile e politicamente dannoso.

Sarebbe inutile perché, se interviene un no alla ratifica, la Costituzione subisce una ferita mortale, che non può trovare rimedio in successive ratifiche di altri Stati: come detto, ci vogliono le ratifiche di tutti perché il Trattato abbia effetto. È dunque sufficiente un no a rendere inutili tutti gli altri sì. E allora è meglio bloccare un processo costoso e controverso, che comunque non potrebbe conseguire il fine desiderato.

Sul piano politico, le ragioni sono più variegate. Per gli euroscettici, il progetto di Costituzione è sbagliato fin dall'origine: avrebbe dovuto fermarsi già in sede di Convenzione o di Conferenza intergovernativa, male si è fatto a firmare il testo del Trattato, prima la vicenda si chiude tanto di guadagnato per tutti. L'idea di fermare le procedure di ratifica trova però sostenitori anche fra gli europeisti. Le preoccupazioni sono evidentemente diverse: si teme l'effetto imitazione, l'effetto valanga, il fatto che il no francese si trascini dietro una serie di altri no, con un impatto devastante sul futuro dell'integrazione europea. Meglio interrompere il processo prima che si produca un danno irreparabile. Una pausa di riflessione rappresenta il male minore. Consentirà di riprendere il cammino

dell'Europa con qualche modifica nei tempi e nei modi, ma senza pregiudicarne la direzione di marcia.

Le ragioni giuridiche sopra ricordate, e quelle politiche degli europeisti sono certo molto serie e vanno debitamente soppesate, specie da chi si muova nella medesima prospettiva europeista (per gli euroscettici il discorso è evidentemente diverso). Gli scriventi non condividono tuttavia l'idea del blocco delle ratifiche, e si schierano invece per la tesi che il processo di ratifica debba andare avanti.

Perché occorre andare avanti – Ragioni giuridiche

La dichiarazione n. 30 allegata al Trattato costituzionale recita testualmente che *“se al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del trattato che adotta una costituzione per l'Europa, i quattro quinti degli Stati membri hanno ratificato detto trattato e uno o più Stati membri hanno incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo.”* La dichiarazione rileva ai fini della questione che qui si discute sotto vari profili.

Un primo profilo riguarda la convocazione del Consiglio europeo: se entro 2 anni dalla firma almeno quattro quinti degli Stati membri (e cioè venti) hanno ratificato il Trattato, il Consiglio europeo deve essere riunito per discutere del problema. Beninteso, può riunirsi anche se questa soglia non è raggiunta; ma se la si raggiunge, la riunione è doverosa. Le 20 ratifiche costituiscono dunque un limite importante. Il suo conseguimento non comporta l'entrata in vigore del Trattato, come pure qualcuno avrebbe auspicato. Fa obbligo tuttavia agli Stati di riunirsi e adoperarsi collettivamente per cercare uno sbocco positivo della crisi.

Si noti, in secondo luogo, che la dichiarazione n. 30 non opera distinzioni riguardo agli Stati che ratificano o che hanno difficoltà a ratificare. Si riferisce puramente e semplicemente alla soglia dei quattro quinti. Ciascuno Stato conta dunque allo stesso modo, indipendentemente dalle sue dimensioni e dall'anzianità di appartenenza all'Unione. Va da sé – lo abbiamo già sottolineato – che ai fini dell'individuazione dei rimedi ad una crisi delle ratifiche, questi fattori hanno indubbio rilievo. Ma ai fini della procedura prevista dalla dichiarazione n. 30 tutti gli Stati si vedono riconosciuta uguale dignità.

La terza considerazione attiene al termine di 2 anni. Dalla dichiarazione deriva un duplice obbligo per gli Stati membri. Innanzitutto essi debbono programmare la procedura interna di ratifica in modo che essa sia

espletata entro i 2 anni dalla firma del Trattato. In secondo luogo – ed è questo il punto che qui maggiormente interessa – non è consentito agli Stati membri interrompere la procedura perché, ad esempio, un altro Stato abbia deciso di non ratificare. La dichiarazione esige che il processo vada avanti. Solo così, infatti, si potrà fare la verifica richiesta circa il numero degli Stati ratificanti e quelli non ratificanti; si potrà cioè stabilire se la soglia delle 20 ratifiche è stata raggiunta oppure no. Un'eccezione è ipotizzabile solo qualora più di 5 paesi abbiano già espresso la volontà di non ratificare. In tal caso, non essendo la soglia di 20 più raggiungibile, dovrebbe essere consentito ad uno Stato di fermare la procedura di ratifica. Ma al di fuori di questa ipotesi, vale l'obbligo di cui si è detto.

Le indicazioni che si traggono sul piano giuridico dalla dichiarazione n. 30 sono dunque sufficientemente precise: ciascuno Stato membro deve attivarsi per espletare la procedura di ratifica entro i 2 anni dalla firma del Trattato; il diniego di ratifica da parte di uno Stato, quale esso sia, non autorizza gli altri a fermare la procedura di ratifica, a meno che gli Stati non ratificanti siano già più di cinque; se entro i 2 anni intervengono almeno venti ratifiche, gli Stati membri sono chiamati ad adoperarsi fattivamente in seno al Consiglio europeo per salvaguardare le sorti del Trattato o quantomeno dei suoi contenuti. La prosecuzione delle ratifiche è dunque utile e doverosa, malgrado un no francese o di altri: serve a verificare se si raggiunge la soglia delle 20 ratifiche, con tutte le relative conseguenze.

Non varrebbe obiettare che la dichiarazione n. 30, in quanto annessa al Trattato, è priva di valore giuridico fino a che il Trattato non entra in vigore. È pacifico che, anche nei trattati soggetti a ratifica, vi sono disposizioni che acquistano efficacia a partire dalla firma, in particolare quelle relative alla ratifica ed entrata in vigore del Trattato o alla condotta da tenersi in pendenza di questi fatti (Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, art. 24 n. 4). E neppure potrebbe dirsi che una dichiarazione, come quella in discorso, è per sua natura mera espressione di intenti, priva di efficacia vincolante. Il valore giuridico di una dichiarazione annessa ad un trattato dipende non dalla sua denominazione ma dal suo contenuto. E poi, la dichiarazione n. 30 va interpretata nel quadro del sistema dell'Unione, in particolare alla luce del principio di buona fede e leale collaborazione, che la Corte di giustizia ha più volte richiamato nella sua giurisprudenza. Le regole desumibili dalla dichiarazione n. 30 costituiscono una specificazione di tale principio; esse precisano che cosa gli Stati membri sono tenuti a fare, in spirito di buona fede e leale collaborazione, riguardo al processo di ratifica e ad un suo eventuale esito negativo. Il valore giuridico di tali regole non può essere quindi messo in dubbio.

Con la dichiarazione n. 30 gli Stati membri si sono dunque concordemente impegnati ad espletare le procedure di ratifica entro i 2 anni dalla firma del Trattato. Al termine di questo periodo si tireranno le somme: se almeno 20 Stati avranno detto sì, l'indicazione sembra essere nel senso che il Consiglio europeo si dovrà attivare per far vivere il Trattato; se gli Stati che si sono pronunciati per il no saranno più di 5, il Trattato potrà essere rimesso in discussione. È sempre possibile per gli Stati modificare con un nuovo accordo quanto convenuto nella dichiarazione n. 30. Ma tutti devono essere consenzienti e dunque convinti che sia opportuno fermare il processo delle ratifiche.

Ragioni politiche

I sostenitori del blocco delle ratifiche paventano che una loro prosecuzione sarebbe dannosa per l'integrazione europea. Non è detto tuttavia che il temuto effetto "valanga" debba verificarsi. Al contrario, un no francese, olandese o di altri, presumibilmente un no risicato, potrebbe spingere a un rinnovato impegno delle istituzioni europee e nazionali a favore della ratifica e ad una più convinta mobilitazione dei sostenitori del Trattato (v. *infra*).

Appare molto dubbio d'altra parte che una pausa di riflessione serva ad evitare mali maggiori e consenta di riprendere su basi più solide e condivise il cammino dell'integrazione: è l'altro argomento che si porta a sostegno del "blocco". La Costituzione proposta può avere molti difetti; si può anche convenire sul fatto che essere favorevoli all'Europa non significa di per sé essere a favore di qualsiasi progetto europeo. Ma è irrealistico pensare che, dopo il suo rigetto in un paese, sia meglio sgomberare subito il campo dal Trattato attuale per ripartire con una nuova iniziativa.

Il Trattato costituzionale contiene misure di riforma essenziali per il funzionamento dell'attuale Unione a 25 e, ancor più, dopo il suo previsto allargamento a nuovi paesi. Di qui la necessità, ove emergano difficoltà nella ratifica, di esplorare preliminarmente opzioni che non comportino un accantonamento del Trattato. Gli esiti di un nuovo negoziato appaiono quanto mai incerti. Se esso si incentrasse sulle modifiche da apportare al Trattato, è facile immaginare che i paesi che lo hanno ratificato sarebbero riluttanti ad annacquare un testo su cui sono stati spesi tanto tempo e sforzi e che è stato approvato da un'ampia maggioranza dei loro parlamentari o elettori. La stessa scelta delle innovazioni da mantenere e di quelle da eliminare potrebbe risultare altamente controversa e

provocare, in vari paesi, reazioni politiche di segno opposto. Anziché facilitare la soluzione della crisi, una riapertura del negoziato potrebbe pertanto contribuire a un suo aggravamento. Ancora meno si vede come potrebbe farsi promotore di un nuovo negoziato proprio uno Stato dove il Trattato non sia stato approvato: la credibilità di una tale iniziativa negli altri paesi e la sua fattibilità politica nello stesso paese che se ne dovrebbe fare promotore appare quanto mai improbabile.

I vantaggi connessi ad una interruzione delle ratifiche sono dunque poco evidenti; risultano per contro molto più sicuri i danni che ne deriverebbero.

Già nove Stati hanno approvato la ratifica del Trattato; altri se ne dovrebbero aggiungere a breve. È verosimile che, prima dei due referendum in Francia e Olanda, quasi la metà degli Stati membri - compresi tre paesi "grandi" su sei - si siano pronunciati a favore della ratifica, e lo abbiano fatto con maggioranze parlamentari o referendarie molto ampie. Nel referendum spagnolo i sì sono stati più del 77%. Aggiungasi che la maggior parte dei paesi che non si sono ancora espressi hanno già definito tempi e modalità della procedura interna di ratifica; e le prospettive del sì sono largamente prevalenti. In queste circostanze fermare il corso delle ratifiche significherebbe vanificare l'ampio consenso al Trattato che già si è manifestato in una serie di paesi, dimostrare nessuna considerazione per l'esito delle procedure nei paesi che si apprestano ad espletarle, esporre le leadership politiche di questi paesi all'accusa di essere troppo arrendevoli di fronte a sviluppi politici che hanno luogo altrove.

Un blocco delle ratifiche verrebbe dunque ad introdurre una differenziazione fra gli Stati membri. Attesterebbe che alcuni Stati contano più degli altri, potendo incidere unilateralmente sulle sorti dell'Unione anche se si trovano in assoluta minoranza. Tutto questo in aperto contrasto con la dichiarazione n. 30, e con un forte impatto negativo sull'immagine e la credibilità democratica dell'Unione, proprio mentre è diffusa la percezione che essa soffra di un "deficit democratico".

L'impatto negativo si prospetta tanto più forte se si considerano i precedenti in materia. Dopo il no danese al Trattato di Maastricht nel referendum del 2 giugno 1992, il Consiglio affari generali tenutosi il successivo 4 giugno si è affrettato a dichiarare: "il processo di ratifica negli Stati membri continuerà sulla base del testo esistente e secondo il calendario stabilito". E il Consiglio europeo di Lisbona del 26 e 27 luglio 1992 ha puntualmente confermato questa posizione. Le cose non sono andate diversamente dopo l'esito negativo del referendum irlandese sul

Trattato di Nizza del 7 giugno 2001. Anche in questa occasione gli altri Stati membri hanno ribadito subito, in sede di Consiglio affari generali e di Consiglio europeo di Goteborg (rispettivamente dell'11 e 15-16 giugno 2001), che il processo di ratifica sarebbe andato avanti nei tempi e modi stabiliti.

La prosecuzione del processo di ratifica (in linea con i precedenti ora ricordati) evita il rischio che alcuni Stati si sentano di serie B all'interno dell'Unione. Dovrebbe per altro verso facilitare uno sbocco positivo della crisi. Alla scadenza dei 2 anni si avrà infatti un panorama completo delle posizioni sul Trattato costituzionale. Sarà così possibile individuare soluzioni più meditate, che si basano su dati concreti relativi a tutti gli Stati membri e non su sondaggi o supposizioni. I 2 anni di tempo consentiranno inoltre di sdrammatizzare la crisi. Mentre le ratifiche fanno il loro corso, sarà possibile intavolare un dialogo con gli Stati che si sono pronunciati contro il Trattato e maturare gradualmente una soluzione che porti ad un recupero del loro dissenso.

La ricerca di una soluzione

È sul punto indicato da ultimo che merita ora soffermarsi. In parallelo alla prosecuzione del processo di ratifica dovrebbe aprirsi un impegnativo confronto diplomatico fra Stati non ratificanti, altri Stati membri e istituzioni europee.

È essenziale che prese di posizione ed iniziative nei paesi dove prevalgono i no siano in sintonia con (o almeno non contraddicano) quelle assunte dalle istituzioni europee o dagli Stati membri collettivamente. Solo attraverso una interazione costruttiva tra il processo politico nazionale e quello europeo è infatti possibile elaborare e perseguire con efficacia una strategia per uscire dalla crisi. I precedenti danese ed irlandese mostrano che l'esito negativo di un referendum è rimediabile se si realizza la necessaria cooperazione tra leadership nazionali ed europee.

Certo, la Francia non è assimilabile alla Danimarca e all'Irlanda. Ma da questo consegue che nel caso di un no francese gli sforzi dovranno essere ancora maggiori, perché maggiori sono le difficoltà da superare, non che occorra seguire un metodo diverso. Tanto più che una componente del no francese risulta costituita da elettori favorevoli al processo di integrazione europea. Profondamente diviso sulle ragioni del no, il fronte che si oppone al Trattato lo è non meno sulle implicazioni politiche di un'eventuale vittoria che dovesse conseguire nel referendum. I gruppi che rifiutano il Trattato perché non dà abbastanza poteri all'Unione

in campo economico e sociale difficilmente potrebbero sottrarsi a un dibattito nazionale sulle iniziative da intraprendere per uscire dall'impasse e per continuare ad assicurare alla Francia un ruolo attivo all'interno dell'Unione.

Tocca alla leadership del paese che ha detto no assumersi in prima persona la responsabilità politica di ricercare attivamente una via di uscita. Una ricerca siffatta dovrebbe comportare la rinuncia a chiedere frettolosamente una sospensione del processo di ratifica o l'immediata apertura di una rinegoziazione del Trattato; una presa d'atto realistica che le istituzioni europee e gli altri Stati membri (o la grande maggioranza di essi) intendono andare avanti con il programma stabilito; l'avvio di un grande dibattito nazionale che coinvolga tutte le forze politiche e sociali del paese; l'apertura di canali di confronto con le istituzioni europee e le leadership degli altri paesi e un'attenta valutazione delle indicazioni che da esse provengono.

Un ruolo non meno importante attende le istituzioni europee e gli altri Stati membri. I rappresentanti delle istituzioni europee, a cominciare dal Presidente della Commissione Barroso e dal Presidente di turno del Consiglio europeo Juncker, dovrebbero affermare immediatamente tre punti: la vitale importanza del Trattato per il futuro dell'Unione allargata; la volontà di andare avanti con il processo di ratifica da completarsi entro ottobre 2006; l'apertura massima al dialogo con i paesi che si sono pronunciati contro il Trattato, fermi restando i due punti precedenti. Nello stesso senso dovrebbero pronunciarsi il Consiglio affari generali e relazioni estere, nonché il Consiglio europeo (che si riuniranno a breve distanza dai referendum francese e olandese, rispettivamente il 13 giugno e il 16 giugno). Queste prese di posizione potrebbero contribuire ad orientare il dibattito politico nel paese dove il Trattato è stato respinto, aiutando la leadership nazionale a mettere il mondo politico e l'opinione pubblica di fronte a scelte chiare e realistiche.

Si può pensare anche a qualche iniziativa specificamente mirata a facilitare il superamento di difficoltà emerse nel processo di ratifica in questo o quel paese. Ad esempio potrebbe essere utile una dichiarazione del Consiglio europeo sui principi che ispirano le politiche economiche e sociali dell'Unione. La nuova costituzione è accusata in Francia di essere ultra-liberale e di causare in tal modo la progressiva distruzione del sistema sociale francese. L'accusa non sembra fondata: la costituzione dichiaratamente si ispira ad un modello di economia sociale di mercato (art. 1-3), dove funzionamento del mercato e tutele sociali devono

contemperarsi fra di loro. Il Consiglio europeo potrebbe opportunamente ribadire questo punto.

In ogni caso occorre scongiurare che, a seguito di un no francese o olandese, si determini un blocco dei programmi dell'Unione. Nulla sarebbe più deleterio. Per uscire dalla crisi servirebbe anzi un rilancio, con gli opportuni aggiornamenti, dell'iniziativa dell'Unione in quei settori, come le politiche economiche e sociali, su cui tende a concentrarsi il malcontento dei cittadini europei. Più in generale, è essenziale che l'Unione dimostri una capacità di reazione: se rimanesse paralizzata dopo l'esito sfavorevole di un referendum nazionale, la sua credibilità non potrebbe non risentirne.

È inoltre auspicabile che proseguano gli sforzi già intrapresi per introdurre informalmente alcune misure di riforma contenute nel Trattato di cui si avverte l'urgenza o la cui applicazione richiede un lungo lavoro preparatorio. È questo il caso, ad esempio, dell'agenzia europea di difesa e del Servizio europeo per l'azione esterna (European External Action Service). Si potrebbe obiettare che l'applicazione informale di disposizioni del Trattato perde legittimità dopo un voto contrario in uno o più paesi. Tuttavia, l'introduzione anticipata di alcune innovazioni, come quelle già menzionate, non sembra suscitare particolare opposizione neanche nei paesi dove l'esito della ratifica è più a rischio.

Conclusioni

La posizione sviluppata in questa nota è che, nel caso di un no francese olandese o di altri, il processo di ratifica del Trattato costituzionale dovrebbe andare avanti regolarmente nel resto dell'Unione.

La prosecuzione delle ratifiche secondo i programmi è doverosa ai sensi della dichiarazione n. 30 annessa al Trattato; risponde ad una basilare esigenza di democrazia, che vuole che ciascuno Stato membro possa far sentire la propria voce al pari di ogni altro; consente di acquisire uno spettro completo delle opinioni dei cittadini europei, per poi procedere – su questi basi – all'individuazione della soluzione più idonea. Non convince l'idea che sarebbe consigliabile il blocco delle procedure di ratifica per impedire una reazione negativa a catena; ancora di meno persuade la tesi secondo cui, bloccate le ratifiche, potrebbe partire subito una fase di rinegoziazione del Trattato con prospettive di successo. La fattibilità di un'operazione del genere è tutta da dimostrare, specie se a promuoverla

dovesse essere uno Stato che si è espresso contro il Trattato. In definitiva, un eventuale fermo delle ratifiche aggraverebbe la crisi, senza contribuire in alcun modo alla sua soluzione.

È bene dunque che il processo di ratifica vada avanti, malgrado l'eventuale no francese, olandese o di altri. Occorre però, in parallelo, che si avvii al più presto un processo politico e diplomatico con l'obiettivo di individuare possibili rimedi entro la scadenza di ottobre 2006. In questo anno di tempo i paesi dove il Trattato è stato respinto dovrebbero impegnarsi a promuovere un ampio dibattito nazionale sulle proposte da avanzare in sede europea. Le istituzioni europee e gli Stati membri dovrebbero dal canto loro dichiararsi disponibili a un dialogo costruttivo per mettere a punto una strategia di uscita dalla crisi, ribadendo peraltro la volontà di non aprire un nuovo negoziato per la revisione del Trattato. Il Consiglio europeo potrebbe anche farsi promotore di iniziative, come una dichiarazione sui principi dell'economia sociale di mercato, dirette a rispondere a talune preoccupazioni di chi ha votato no, senza essere pregiudizialmente contrario alla integrazione dell'Europa.

È essenziale che nel frattempo l'Unione non resti paralizzata, ma intensifichi gli sforzi per rilanciare le sue politiche, anche applicando anticipatamente, laddove possibile, disposizioni del Trattato che non suscitino un'aperta opposizione. L'Unione darebbe così prova della sua vitalità e volontà di reagire alle difficoltà, il che potrebbe contribuire non poco al loro superamento.

Roma, 20 maggio 2005