

Il Trattato di Lisbona dopo il NO irlandese¹

di Umberto Allegretti

Il laborioso processo di riforma dell'Unione europea, messo in grave difficoltà quando il progetto di "Trattato costituzionale" del 2004 fu respinto l'anno seguente dai referendum francese e olandese, appariva finora destinato al successo. Sembrava infatti avanzare senza gravi ostacoli il processo di ratifica da parte dei 27 Stati membri del nuovo "Trattato di Lisbona" firmato nel dicembre 2007 e destinato a entrare in vigore, secondo le sue previsioni, il 1 gennaio 2009.

Ma anche questo trattato si trova ora di fronte a incertezze notevoli. Infatti l'Irlanda ha votato il 13 giugno, con referendum, contro la ratifica. Ciò è avvenuto dopo che 14 paesi avevano già completato, tutti con procedura parlamentare, l'iter costituzionale necessario, mentre altri 4 sono giunti a un punto che può darla per sicura e la procedura sta andando avanti nei rimanenti. Ma poiché per la entrata in vigore è necessario l'assenso finale di tutti gli stati, la mancata ratifica irlandese pone a rischio tutto il processo. Si comprende perciò il timore che la sorte del Trattato di Lisbona segua quello della Costituzione del 2004 e fermi l'Europa al quadro giuridico-istituzionale attuale, con tutte le difficoltà di funzionamento che esso sta comportando.

Ciò malgrado che, cinque giorni dopo il voto irlandese, l'Inghilterra - uno dei paesi sempre a rischio di dissenso - abbia smentito le posizioni di chi (in particolare il partito conservatore britannico) chiedeva di trarre occasione dal referendum irlandese per ostacolare il processo di approvazione, e con il voto finale della Camera dei Lord del 18 giugno abbia per prima raccolto l'auspicio subito espresso in seno a molti governi per il proseguimento delle procedure di ratifica. Tuttavia la ratifica inglese è poi risultata ancora sospesa a una decisione dell'Alta Corte su un ricorso di un cittadino volto a subordinarla a un referendum. Inoltre i rappresentanti della Repubblica ceca hanno rincarato le loro riserve, facendo immaginare il rischio che la ratifica di tale paese, sottoposta a varie complessità procedurali, possa mancare.

Una settimana di colpi di scena, dunque, quella di metà giugno. Ma è soprattutto l'esito del referendum irlandese a presentarsi come un ostacolo serio. Lo dimostra il deludente svolgimento del Consiglio europeo svoltosi il 19 e 20 giugno, che non ha espresso come si attendeva un orientamento netto per il proseguimento del processo, suggestionato

¹ Articolo di prossima pubblicazione con altro titolo anche sulla rivista *Rocca*

dall'intenzione di non forzare troppo l'Irlanda né la stessa Repubblica ceca.

Resta tuttavia diffusa, e pienamente legittima, la posizione che ci appare quella più responsabile: impegnare gli Stati residui al proseguimento delle procedure di ratifica, nella speranza di convincere gli irlandesi a recedere dalla loro posizione; ma anche senza escludere la possibilità di lasciar fuori dall'Unione il loro paese.

Esponiamo gli argomenti, complessi ma lineari, che militano a favore di questa tesi - cui ha dato voce, immediatamente dopo il voto referendario, il Presidente Napolitano -, convinti che occorra da parte della società italiana il massimo di consapevolezza, alla quale ognuno dovrebbe contribuire.

Il Trattato di Lisbona - sia pure articolato in due atti distinti, ma strettamente connessi e di ugual valore giuridico - riproduce nell'essenziale il Trattato costituzionale del 2004, incorporandone i maggiori progressi rispetto allo stato attuale dell'edificio europeo: la riconduzione a un quadro unitario della preesistente distinzione tra Unione e Comunità, un perfezionamento notevole dell'efficienza e anche della democraticità di tutta l'organizzazione, un'estensione delle sue competenze, soprattutto in materia di politica estera, di sicurezza interna e di giustizia, l'operatività giuridica della Carta dei diritti a suo tempo proclamata a Nizza, il maggior raccordo con i parlamenti degli Stati membri e così via. Le modifiche rispetto alla Costituzione riguardano più che altro la terminologia e la simbologia che essa comportava. Vengono lasciati cadere la pretesa di concepire il trattato come una vera e unitaria Costituzione, la terminologia che indicava i suoi atti come legislativi (quali in realtà sono e rimangono, con la loro acquisita preminenza sul diritto degli stati membri, affermata peraltro esplicitamente in una semplice dichiarazione allegata all'atto finale della Conferenza di Lisbona), i simboli quali bandiera, inno, motto, e altri aspetti formali. Sono rese possibili - essenzialmente per l'Inghilterra e la Polonia - alcune opzioni a star fuori da alcune parti della disciplina dell'Unione, e introdotte su richiesta soprattutto inglese alcune attenuazioni dei meccanismi unitari, generando certamente alcuni fastidiosi problemi ma cercando di salvare l'essenziale. In compenso, non manca qualche progresso non sempre realmente operativo, come in materia di priorità tra finalità economiche e finalità sociali, di servizi pubblici, di politica dei cambiamenti climatici e dell'energia.

Il nuovo quadro dell'organizzazione e delle funzioni dell'Unione ha considerevoli difetti: per esempio non assicura a sufficienza una politica estera di pace non affidata allo strumento militare (anzi potenzia quest'ultimo in maniera allarmante), né una politica di collaborazione dell'Europa all'affrontamento dei gravissimi problemi di ingiustizia internazionale; non sposta l'accento delle politiche europee dal

liberalismo economico e finanziario prevalente in tutta la costruzione europea a una politica di riequilibrio sociale; non compie ancora passi più decisi nella direzione di un'organizzazione autenticamente democratica; indulge a politiche di chiusura nei confronti dell'immigrazione. E tuttavia apre la strada ad alcuni miglioramenti organizzativi e di azione che, sempre che vi siano scelte politiche quotidiane adeguate, segnano la possibilità di avvio a posizioni più corrette e potrebbero essere ancora rinsaldati in futuro con ulteriori modificazioni del trattato per le quali bisognerebbe istituire forme di approvazione più snelle (scarsamente previste anche nel nuovo quadro). Pertanto, e tenuto conto che lo stato dell'Unione sulla base dei trattati vigenti è altamente disfunzionale e lo diverrà sempre più nel tempo, tanto da poter finire con l'essere insostenibile, approvare il nuovo ordinamento vuol dire fare significativi passi avanti per una maggiore rispondenza dell'Unione sia ai bisogni dei suoi popoli che alla funzione di equilibrio che essa dovrebbe essere chiamata a svolgere in seno alla grave situazione mondiale.

Perché, se questo è vero, gli irlandesi hanno negato il loro consenso? Come spesso in questi casi, le motivazioni non sono univoche, contrastano perfino tra loro e con i dati della realtà (e sono difficili da analizzare con sicurezza): si può, senza far per questo offesa al valore della democrazia, accusare questo voto di emotività e di spinte egoistiche e confuse. Alcune obiezioni sono decisamente infondate, altre suscettibili di soluzione, altre ancora comprensibili ma ingiustificate. Infondate sono le ragioni riconducibili a forme di integralismo confessionale (che poi sembrano essere state inquinate da organizzazioni milionarie, legate ai circoli conservatori degli Stati Uniti), perché le radici religiose, dunque incluse quelle cattoliche, sono riconosciute nel preambolo del trattato, la regolamentazione dell'aborto e l'eventuale matrimonio tra persone dello stesso sesso rimangono di competenza degli Stati, e lo stesso la materia della bioetica per la quale semmai la Carta di Nizza indica alcuni essenziali limiti. La democratizzazione dell'Europa e la sua capacità di affrontare le sfide del futuro non diminuiscono ma aumentano col nuovo ordinamento: è dunque contraddittorio trarne argomento contro il Trattato. La neutralità tradizionale dell'Irlanda non viene messa direttamente più a rischio di quanto non lo sia ora, poiché gran parte delle norme sulla difesa sono destinate a forme di cooperazione rafforzata a disposizione degli Stati che la vogliono. Le forme di beneficio fiscale che hanno finora reso possibile lo straordinario sviluppo del Paese potrebbero entrare in difficoltà, ma gli irlandesi si possono rendere conto che esse tendono già oggi a non funzionare più a loro beneficio, se è vero che anche per essi è cominciato il peggioramento delle prospettive economiche. Infine, la paura di pesare meno che per il passato per il venir meno di molte decisioni all'unanimità e per la diminuzione del

numero dei commissari è nella logica della solidarietà tra paesi tesi all'integrazione e non esclude l'Irlanda più degli altri dalle decisioni comuni.

La sensazione complessiva è che - nel caso del voto irlandese come in altre posizioni scettiche del passato e attuali - il rifiuto del Trattato si basi, sì, su difetti dell'edificio istituzionale progettato, ma si rivolga più che altro contro politiche improprie e certamente insoddisfacenti dell'Unione, superabili con la comune battaglia politica entro il quadro giuridico dei trattati, e sia anche dovuto a un difetto generale della vita politica di tutti gli stati europei, imputabile ma non soltanto alle classi dirigenti, che ha mancato finora di incorporare il tema europeo alla generale discussione politica del Continente.

Ma che fare, di preciso, di fronte al rifiuto irlandese? Escluso che si possa accettare di star fermi allo stato attuale, ed esclusa una rinegoziazione globale del trattato che ci rimetterebbe ancora a lungo nell'immobilismo, due sono le strade che restano seriamente in discussione. La prima, in questa prima settimana la più frequentemente sostenuta, consiste nella speranza che l'Irlanda - in cui il governo e la maggioranza dei partiti si sono schierati per il sì - voglia disporsi, come qualche volta è avvenuto in passato in questo e in altri paesi, a una ripetizione del referendum. Certo, ciò richiederebbe la concessione, magari in forma di un eccezionale *opting out*, di modifiche al trattato che nel contesto di esso non sono agevoli da ammettere e che secondo la tesi più ortodossa richiederebbero nuove ratifiche da parte di tutti gli Stati. O sarebbe sufficiente una "dichiarazione" interpretativa aggiunta ad esso, come a volte si è fatto in passato per casi analoghi, evitando così la necessità di nuove ratifiche?

Molti stanno già ipotizzando alcune basi per questa soluzione. Pensiamo che però essa vada apprestata con rapidità in modo da non posporre la data d'entrata in vigore del nuovo trattato rispetto alle elezioni europee del giugno 2009.

L'altra strada, più severa, è quella di contemplare la possibilità che l'Irlanda cessi di essere, almeno per ora, membro dell'Unione. Senza dubbio è una via che richiede un tempo di negoziazione e di ritorno alla decisione parlamentare degli altri 26 membri, ma se vi è volontà comune appare rapidamente percorribile e particolarmente lineare nei risultati. Ed è di per sé giustificata poiché è sicuro che il diritto di sovranità di ogni stato membro non comporta quello di bloccare gli altri ma solo di disporre della propria decisione.

Quale che sia la strada che innanzi tutto l'Irlanda e insieme ad essa gli altri paesi sceglieranno, è premessa necessaria per andare avanti che gli Stati che non hanno ancora completato il procedimento di ratifica lo facciano con sollecitudine; e può darsi che questo convinca gli irlandesi, che secondo le notizie disponibili non intendono lasciare l'Unione, a

rivedere il proprio atteggiamento favorendo la soluzione meno conflittuale.

Questo compito spetta fra gli altri anche all'Italia, la cui Camera dei deputati dovrà finalmente esaminare la legge di autorizzazione alla ratifica al principio di luglio. Per esso si spera operino rapidamente, oltre alle opposizioni da sempre a essa favorevoli, tutte le componenti del PdL, che si sono espresse in senso positivo in questi giorni, superando le pericolose obiezioni della Lega in nome dell'importanza di questa causa per il futuro di tutti.