

E' ancora aperto il "cantiere della nuova Europa"?

di Cesare PINELLI ¹

1. Il "cantiere della nuova Europa" secondo Floridia. 2. La crisi delle ratifiche e la dottrina dell'irreversibilità. 3. In che senso l'*acquis communautaire* si può ritenere irreversibile? 4. Le procedure e gli intrecci istituzionali. 5. La Dichiarazione di Laeken quale certificazione del fallimento delle riforme precedenti. 6. Come salvare la prospettiva costituzionale. 7. I guasti delle ratifiche disgiunte e un possibile rimedio.

1. Giuseppe Floridia dedicò elaborati commenti alle fasi di costituzionalizzazione dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti al progetto di trattato della Convenzione, e li raccolse poi in un volume che già nel titolo, *Il cantiere della nuova Europa*, attestava come gli sembrasse "irrealistica una *descrizione* 'atemporale' del progetto in sé e poi della realizzazione dell'opera, e adatta piuttosto una *narrazione* diacronica sull'avvio e sugli sviluppi del 'cantiere' nel quale se ne sono via via definite le forme"².

In quelle pagine, l'interesse del costituzionalista per un ordinamento giuridico in formazione è pari allo scrupolo nello scomporre i singoli elementi e nel sottoporli ad esame analitico; e l'ispirazione europeistica si combina con la consapevolezza di ostacoli non solamente politici alla prospettiva di una classica federazione. Con solidi argomenti di ordine storico-comparativo, Floridia rigetta le tesi del nesso di reciproca coesistenzialità fra stato e costituzione e di quello fra popolo e costituzione. Ma non se la sente per questo di ascrivere ai trattati fondativi dell'Unione natura di costituzione in senso formale, sia per l'assenza del potere di revisione, sia per il carattere "plurimo" e "distinto" delle istituzioni a partire dalla scissione in tre pilastri³. Il suo è un approccio abbastanza aperto da farlo calare nel cantiere senza pregiudizi verso le specificità del diritto e delle istituzioni dell'Unione, e senza nondimeno indurlo a rinunciare, come amava dire, alle "tecniche del costituzionalismo".

Il bilancio del progetto della Convenzione lo riflette puntualmente. "Nessuna doverosa prudenza storicista", scrive, "nessun giusto apprezzamento delle continuità profonde del processo di integrazione potrebbero diminuire le dimensioni della svolta, negare la discontinuità senza precedenti che si è profilata sul piano del metodo costruttivo e dell'impostazione complessiva dell'ordine europeo"⁴. Anche se "la logica internazionalistica" non è stata abbandonata per quanto concerne l'ammissione e il ritiro di un nuovo Stato dall'Unione e soprattutto le procedure di revisione, "l'unificazione strutturale dell'entità europea, l'unicità del quadro istituzionale e l'imputazione ad esso di tutte le competenze, la generalizzazione del procedimento

¹ Questo saggio verrà pubblicato negli "Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia"

² G.G.Floridia, *Il cantiere della nuova Europa. Tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003, X. Corsivi dell'A.

³ G.G.Floridia, *Il cantiere*, cit., 13 ss.

⁴ G.G.Floridia, *Il cantiere*, cit., 401.

legislativo in ‘codecisione’ e la stessa figura di una ‘legge europea’ degna di questo nome, la costruzione di un ordine giuridico coeso attraverso il quale possono pervasivamente inverarsi i principi generali dell’Unione così come i valori e le garanzie della Carta di Nizza, l’articolazione della forma di governo senza stolide semplificazioni ma con un significativo ‘spazio democratico europeo’ che può bilanciare il peso per ora ineludibile dei Governi nazionali – e l’elenco potrebbe e dovrebbe continuare –, tutto ciò delinea una prospettiva di grandi potenzialità, anche se, non a caso, raffrenata nei suoi coerenti sviluppi su alcuni punti determinanti (la mancata *patriation* della revisione costituzionale, le aree rimaste sotto la regola dell’unanimità, la persistenza degli altri ‘residui internazionalistici’ di cui si è detto)”⁵.

Il giudizio, aggiunge, apparirà “troppo ottimistico in senso ‘federalista’”, ma “le stesse forzature in cui possiamo essere incorsi sembrano testimoniare la ricchezza, l’innovatività, l’interesse del progetto della Convenzione, al di là dei suoi innegabili limiti”⁶.

2. Ho seguito la vicenda da una prospettiva scientifica affine, elaborando l’ipotesi di una costituzione capace di raccordare le regole dell’ordinamento sovranazionale ai principi del costituzionalismo del secondo dopoguerra⁷. A maggior ragione, mi pare ora doveroso riconoscere ed esaminare senza infingimenti la natura e le ragioni della crisi innescata dalla mancata ratifica del trattato in Francia e in Olanda nella primavera del 2005.

Se teniamo conto che la mancata ratifica è scaturita da referendum popolari, ha prodotto una prolungata paralisi dei governi nazionali e delle istituzioni europee⁸, e sta determinando un “ripiegamento sullo Stato nazionale” che “favorisce l’introversione”⁹, la crisi investe la legittimazione del progetto europeo nei termini in cui è stato condotto fino alla stipulazione del Trattato costituzionale. Si tratta certamente della più grave crisi fra quelle che hanno costellato il processo di integrazione nei suoi cinquanta anni.

Risulta più complicato ricercarne le ragioni. Le élite politiche non si erano nemmeno poste un’eventualità del genere. Altrimenti, non avrebbero previsto che se, a due anni dalla data della stipulazione, “i quattro quinti degli Stati membri hanno ratificato detto trattato e uno o più Stati hanno incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo” (Dichiarazione n. 30 allegata al Trattato

⁵ G.G.Floridia, *Il cantiere*, cit., 413-414.

⁶ G.G.Floridia, *Il cantiere*, cit., 413.

⁷ C.Pinelli, *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2002; *Diritti fondamentali e riassetto istituzionale dell’Unione*, in *Diritto pubblico*, 2003, 817 ss.; *Diritti e politiche sociali nel progetto di trattato costituzionale europeo*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2004, 477 ss.; *Formazione e revisione del Trattato costituzionale europeo*, in S.P.Panunzio (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli, 2005, 197 ss.; *Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2005, 501 ss.; *Democrazia e rappresentanza nel Trattato costituzionale europeo*, in L.Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élite al potere*, Giappichelli, Torino, 2006, 91 ss.

⁸ Al di là delle ulteriori ratifiche, che hanno portato a due terzi la percentuale degli Stati aderenti (diciotto su un totale di ventisette).

⁹ J.Habermas, *Construire une Europe politique*, in *Le Monde*, 28.12.2006.

costituzionale). Qui i “Signori dei Trattati” si mostrano sicuri di fronteggiare ogni ostacolo estraneo alla loro volontà, e considerano ancora una volta irreversibili i risultati dell’integrazione, l’*acquis communautaire*.

La “dottrina dell’irreversibilità”, che consisteva nel “bruciare le navi in modo da rendere impossibile la ritirata”, era stata già impiegata da Guglielmo il Conquistatore al momento di sbarcare in Inghilterra per accreditare l’intenzione di occupare l’isola, e, dopo di lui, da Hernan Cortès dopo aver raggiunto le coste del Messico¹⁰. Ma il paragone merita un approfondimento. A parte le ripetute dichiarazioni sull’irreversibilità dell’integrazione, quali sono le navi che gli Stati avrebbero bruciato? Per quali aspetti l’*acquis communautaire* potrebbe cioè tornare in discussione a costi troppo elevati? Siamo sicuri che il cantiere della nuova Europa sia ancora aperto? E’, questo, il dubbio più radicale, poiché investe non solo il processo di costituzionalizzazione, avviato a mio avviso con la Carta dei diritti, ma tutti gli elementi che dal trattato di Maastricht in poi ne hanno posto le basi, superando la visione dell’Europa quale organizzazione economica internazionale. Proprio per questo, è un dubbio all’altezza della crisi che si è aperta.

3. In un ideale dibattito sul futuro dell’Unione, la questione costringerebbe i partecipanti, anche i più ostili alla prospettiva costituzionale, a ripercorrere a ritroso le tappe dell’integrazione, onde scegliere quella cui preferirebbero fermarsi. Ognuno, finalmente, dovrebbe giocare a carte scoperte.

Nel dibattito corrente, gli avversari dell’integrazione non hanno l’onere di specificare visioni o soluzioni alternative. E’ l’altra faccia della dottrina dell’irreversibilità. Più la retorica ufficiale presenta l’*acquis communautaire* come qualcosa di intoccabile, meno quanti vi si oppongono si sentono obbligati a indicare cosa vorrebbero in alternativa. Il dibattito è strutturato così per via delle dominanti rappresentazioni dell’“Europa” e di risalenti equilibri di potere su cui tornerò.

Le eccezioni sono pochissime, e forse solo una presenta caratteri di sufficiente compiutezza. Mi riferisco al progetto avanzato dall’*Economist* alla vigilia della Dichiarazione di Laeken, che nei suoi ventuno articoli prevedeva un limitato riassetto istituzionale, alcune regole generali sulle politiche dell’Unione a partire da quelle sul mercato unico, e la sottoposizione a referendum in ciascuno Stato membro delle proposte di revisione, così rafforzando la procedura stabilita dall’art. 48 TUE al punto da rendere il testo di fatto immodificabile¹¹.

Gli estensori del progetto si proponevano esplicitamente di riportare gli orologi al 1992, eliminando quel richiamo a “un’unione sempre più stretta tra i popoli europei” che a loro avviso comportava oneri di responsabilità politica insostenibili per le istituzioni europee. Smantellati i tanti manufatti costruiti nel cantiere in vista di

¹⁰ Il parallelo è tracciato da G.D.Majone, *Dilemmi e paradossi dell’integrazione europea*, Relazione al Convegno “L’Italia europea”, EuropEos, Roma, 11 ottobre 2005, in paper, 11.

¹¹ *Our Constitution for Europe*, in *The Economist*, October 28th – November 3rd 2000, rip. in EuropEos, *Institutional reforms in the European Union. Memorandum for the Convention*, Roma, 2002, 276 ss. Peraltro la proposta relativa al referendum sulle proposte di modifica del Trattato in ogni Stato membro richiederebbe l’adozione di leggi costituzionali conformi in tutti gli Stati.

un'unione politica, sarebbero rimasti il mercato unico, la moneta unica e qualche politica intergovernativa; e la perenne incertezza del processo di integrazione sarebbe terminata, in forza di una revisione impraticabile¹².

Un disegno del genere ha il merito di porre con grande chiarezza un'alternativa estrema, e per questo consente di mettere in luce le difficoltà che comporterebbe.

Anzitutto, sottovaluta le implicazioni dell'accettazione del mercato unico, che si differenzia non solo da una zona di libero scambio o da un'unione doganale, ma anche dal mercato comune. Ben prima di Maastricht e dello stesso Atto Unico del 1986, la Corte di giustizia aveva fatto di tutto per superare la prospettiva di un sistema di regolazione internazionale del commercio come il GATT, fino a porre le premesse del mercato unico. Quando, in *Statistical Levy*¹³, prima ancora che in *Dassonville*¹⁴, la Corte si trovò di fronte all'alternativa di esaurire il vincolo giuridico al libero commercio nell'eliminazione dei soli trattamenti discriminatori e del protezionismo, oppure di comprendervi l'eliminazione di qualsiasi ostacolo, anche non discriminatorio o non protezionistico, non esitò a rispondere nel secondo senso¹⁵. Nello stesso tempo, un mercato unico non potrebbe esistere senza un intricato sistema di regole capaci di supplire al divieto di restrizioni alla libertà di commercio imposte agli Stati membri¹⁶, il che, di nuovo, lo differenzia da forme di integrazione economica meno accentuata.

Sono altresì da considerarsi intrinseche al funzionamento del mercato unico certe importanti acquisizioni nel campo dei diritti sociali, dalle politiche antidiscriminatorie fra uomini e donne, fondate sul trattato comunitario, alla cittadinanza europea, istituita dal Trattato di Maastricht ma con alle spalle una giurisprudenza che aveva dilatato il principio di non discriminazione fra lavoratori di diversi Stati membri del pari previsto dal trattato comunitario.

Infine, la dimensione globale dei mercati, come dei problemi dell'ambiente e del terrorismo, impone risposte credibili solo su scala continentale, sconsigliando ogni rilassamento dell'integrazione o procedure volte a rendere immodificabile il trattato.

4. In definitiva, il ritorno a una fase di integrazione meno stretta imporrebbe a qualunque Stato membro intollerabili costi economici, politici e sociali, comprese perdite non trascurabili nel godimento dei diritti fondamentali dei suoi cittadini. In questo senso l'*acquis communautaire* può ritenersi difficilmente reversibile. Diverso è il discorso quanto al riparto di attribuzioni fra Stati membri e Unione e all'assetto delle istituzioni che ne hanno consentito la formazione.

¹² *Our Constitution for Europe*, cit., 280 ss.

¹³ Causa C-24/68, *Commissione c. Italia*, in ECR, I-1969, 193.

¹⁴ Causa C-8/74 *Procureur du Roi c. Dassonville*, in ECR, I-1974, 837.

¹⁵ J.H.H.Weiler, *The Constitution of the Common Market Place: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods*, in P.Craig and G. de Burca (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 1999, 352.

¹⁶ G.D.Majone, *Europe's "Democracy Deficit": the Question of Standards*, in *European Law Journal*, 1998, 28.

Come è noto, la progressiva attrazione di competenze in capo all'Unione si realizzò grazie a un'interpretazione molto generosa dell'attuale art. 308 TCE¹⁷, che risale al vertice di Parigi del 1972, quando gli Stati stabilirono un programma ambizioso di espansione delle competenze comunitarie per superare la crisi del Lussemburgo, non senza aver già reintrodotta il voto all'unanimità, che consentiva loro di recuperare a Bruxelles il potere decisionale che avevano ceduto a livello nazionale¹⁸. Mentre negli Stati federali o regionali qualunque spostamento di competenze comporta necessariamente che l'ente territoriale centrale le perda a vantaggio di quelli locali o viceversa, nel sistema dell'Unione il ruolo decisivo del Consiglio nell'assunzione con voto unanime di nuove competenze comunitarie, e poi nel procedimento legislativo, fa sì che tale assunzione si risolva per i governi nazionali in una partita di giro.

D'altra parte, a smentire il luogo comune dei "poveri Stati in balia del famelico orco bruxellese", basta il fatto che, già dieci anni fa, le proposte di effettiva iniziativa della Commissione non superavano il 6%, e per il resto erano dovute ad adempimenti del trattato, ad impegni internazionali, ma anche a richieste degli Stati membri¹⁹. Inoltre, nella prassi del Consiglio le decisioni vengono prese all'unanimità anche su materie in cui sia previsto il voto a maggioranza; e la riluttanza dei rappresentanti degli Stati membri a trovarsi in minoranza rispecchia una tendenza al negoziato permanente che pervade l'intero procedimento decisionale delle istituzioni politiche europee²⁰.

Per altro verso, questa connotazione strutturale spiega perché il potere decisionale della Commissione vada al di là del monopolio formale sull'iniziativa legislativa e del potere di ritirare una proposta, a meno che il Consiglio non decida all'unanimità di adottarla²¹. Proprio la costante ricerca dell'unanimità in seno al Consiglio, che richiede di superare gli elevati costi di transazione dell'azione collettiva, aumenta il ruolo della Commissione e in particolare l'efficacia della sua *moral suasion*, che ha alle spalle un indirizzo politico definito e sufficientemente univoco²².

L'espansione delle competenze comunitarie si è dunque realizzata grazie a un intreccio di poteri fra Stati membri e Unione nel quale, a differenza del Parlamento europeo, la terza istituzione del "triangolo", Consiglio e Commissione hanno trovato un ruolo forte e riconosciuto. Il sistema si può ritenere composto da un'istanza sovranazionale espressa dalla Commissione e dal Parlamento europeo, e da un'istanza intergovernativa rappresentata dal Consiglio, a patto di non considerare contrapposte tali istanze²³.

Ulteriori intrecci sono derivati dall'attuazione della regolamentazione richiesta dal mercato unico. Per fronteggiare la conseguente, più intensa azione amministrativa, il

¹⁷ Secondo cui "Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso".

¹⁸ M. Cartabia – J.H.H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2000, 117.

¹⁹ Club di Firenze (a cura di), *Europa: l'impossibile status quo*, Il Mulino, Bologna, 1996, 123.

²⁰ Come ha dimostrato N. Verola, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Passigli, Firenze, 2006, 19 ss.

²¹ G.D. Majone, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, 2003, 29.

²² Il tema è approfondito da N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., 50 ss.

²³ N. Verola, *L'Europa legittima*, cit., 52.

consueto ricorso al sistema dell'amministrazione indiretta risultava per varie ragioni insufficiente, né l'Unione poteva istituire un'amministrazione centralizzata, per ragioni di bilancio e per i vincoli posti alla sua discrezionalità dagli organismi di coordinamento degli Stati membri, a partire dal Coreper. Si è usciti dal dilemma con la creazione di sedi di cooperazione tra apparati pubblici degli Stati membri e dell'Unione volte all'esercizio congiunto delle nuove funzioni²⁴, e di una quantità di istituti e congegni spesso cresciuti al di fuori della *rule of law*²⁵, che si sono affiancati al sistema dell'amministrazione indiretta.

Sempre negli anni Novanta, si è fatto strada un terzo tipo di intreccio, che non riguarda la normazione né l'amministrazione ma atti o decisioni politiche dei governi degli Stati membri, che debbono o dovrebbero coordinarsi fra loro sulla base di standard, regole o criteri previsti dal diritto europeo primario o derivato. Qui la figura del coordinamento è l'unica nota comune, mentre il relativo vincolo va dallo standard del 3% fissato per il rapporto deficit/PIL, dove il vincolo è massimo, avendo alle spalle una moneta unica e una Banca Centrale, alle politiche previste dal Secondo e dal Terzo Pilastro, nelle quali il vincolo al coordinamento è più rilassato, fino al "metodo aperto di coordinamento" previsto dalla Strategia di Lisbona in riferimento alle politiche di sviluppo, ricerca e innovazione tecnologica, il più aperto alle suggestioni della *governance* postnazionale, ma in realtà affidato alla volontà degli Stati membri. Il fatto che "l'Europa di Maastricht" sia una realtà operativa mentre "l'Europa di Lisbona" abbia condotto finora a un "bilancio modesto"²⁶, si deve in gran parte a scelte politiche compiute dagli Stati membri circa il grado di vincolo del coordinamento che essi hanno rispettivamente assunto²⁷. In ogni caso, la rete dei loro rapporti con l'Unione ne risulta ancor più inestricabile, con importanti ricadute sui rispettivi ordinamenti costituzionali²⁸.

Influenti filoni di studi formati in reazione al paradigma della sovranità statale hanno visto nell'Unione un ambito privilegiato di emersione di reti istituzionali postmoderne. E sono incorsi così in un abbaglio simmetricamente opposto a quello dei sostenitori del tradizionale paradigma della sovranità. Gli uni e gli altri hanno perso di vista gli effetti perversi che i rapporti fra l'Unione e gli Stati membri stavano provocando.

I governi hanno utilizzato il drenaggio di attribuzioni verso l'Unione, che come abbiamo visto lasciava immutato il loro peso decisionale, per scaricare sull'"Europa" l'onere di scelte impopolari. Hanno potuto utilizzarlo perché il sistema consentiva loro di ripararsi dietro atti formalmente imputati a un'ordinamento sovranazionale e nello stesso tempo suscettibili di incidere concretamente sulla vita dei loro cittadini, e dietro istituzioni avvolte in un tradizionale alone di impersonalità e tecnicità. Era

²⁴ La vicenda è ripercorsa, fra gli altri, da E.Chiti, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, CEDAM, Padova, 2002, 54 ss.

²⁵ G.De Burca, *The Institutional Development of the EU: A Constitutional Analysis*, in *The Evolution of EU Law*, cit., 55 ss.

²⁶ Consiglio dell'Unione europea, Consiglio europeo di Bruxelles, 22-23 marzo 2005, Conclusioni della Presidenza, 2.

²⁷ S.Collignon, *Réformer l'Europe – oser la démocratie*, in Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau de Paris, *Analyses et documents*, Settembre 2006. 4.

²⁸ G.Rivosecchi, *L'Europa oltre i parametri. L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e integrazione europea*, Cedam, Padova, 2006, ed.provv., 337 ss.

bene, dal loro punto di vista, che l'alone non svanisse con l'intensificarsi dei processi di integrazione politica, che i circuiti deliberativi dell'Unione restassero sufficientemente opachi e confusi, che le imputazioni di responsabilità si perdessero nei corridoi, che non si formassero circuiti mediatici e quindi un'informazione e un'opinione pubblica su scala europea. La nota imprecazione "piove, governo ladro" si sarebbe così indirizzata solo a Bruxelles²⁹.

Il trincerarsi dietro un'Europa che a sua volta non potrebbe o non saprebbe rispondere ha insomma corroso profondamente la responsabilità dei pubblici poteri a livello nazionale non meno che in sede europea. Ogni volta che si presenta il deficit democratico in termini di mancata acquisizione di poteri decisionali del Parlamento europeo e/o di perdita di poteri decisionali dei parlamenti nazionali, si perde di vista questo risvolto cruciale.

Bisogna aggiungere che, a differenza delle politiche di cui è composto l'*acquis communautaire*, gli intrecci attraverso il quale si è formato non hanno in linea di principio nulla di irreversibile. Dipanarli, con calibrate riforme del diritto primario e derivato, andrebbe anzi a beneficio della generalità dei cittadini europei e del buon governo. Stavolta, sull'altro piatto della bilancia, non troviamo ragioni sistemiche, ma solo la convenienza degli Stati membri a conservare gli attuali assetti di potere, e dell'Unione a stare al gioco.

5. Si noti che i governi e la Commissione non hanno mai negato che occorresse semplificare le procedure e rendere più efficienti e trasparenti gli apparati. Al contrario, tutte le riforme dei trattati dell'ultimo decennio sono state giustificate da tali esigenze. In questi proclami c'era un alto tasso di ipocrisia, essendo ben noto a tutti che la dinamica negoziale delle conferenze intergovernative porta, all'opposto, a giustapporre nuove competenze, apparati e procedure a quelle preesistenti³⁰. Meno ipocrita, ma più dogmatico, fu un Libro bianco della Commissione, che dopo aver addebitato il "sentimento di estraneità" di "numerosi europei" ai cattivi risultati dell'azione dell'Unione³¹, continuò a professare fiducia in un metodo comunitario "rinvigorito", e capace di "rianimare lo spirito originario dei trattati e utilizzare la flessibilità da questi prevista"³².

Quando perciò a Laeken i Capi di Stato e di governo pronunciarono per la prima volta la parola "testo costituzionale", le parole e le azioni sull'unione politica erano già "avvelenate da retorica, ipocrisia, menzogne, omissioni"³³. La Dichiarazione certificava i fallimenti culminati alla Conferenza di Nizza all'atto di istituire una

²⁹ T.Padoa-Schioppa, *Europa una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del Vecchio Continente*, Rizzoli, Milano, 2006, 13.

³⁰ Che questo sia il risultato principale delle Conferenze rimane un fatto, al di là dei processi di reciproco apprendimento fra istituzioni che hanno attivato, su cui v. ad es. T.Christiansen, F.Falkner and K.E.Jorgensen, *Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining*, in *Journal of European Public Policy*, 2002, 12 ss.

³¹ Commissione delle Comunità Europee, *La Governance europea. Un Libro bianco*, Bruxelles, 5 agosto 2001, 7.

³² Commissione delle Comunità Europee, *La Governance europea*, cit., 35. Sulla incongruità di tale fiducia rispetto alla natura del problema denunciato, K.A.Armstrong, *Civil Society and the White Paper - Bridging the Gaps or Jumping the Gaps?*, Jean Monnet Working Papers New York University School of Law, 2001, 6.

³³ T.Padoa-Schioppa, *Europa una pazienza attiva*, cit., 40.

Convenzione con l'intento di "dire basta all'Europa dei mercanteggiamenti in sede di negoziato intergovernativo e allargare la costruzione della nuova Unione alla più ampia partecipazione dei cittadini"³⁴.

6. Il Trattato costituzionale riuscì in parte a dipanare gli intrecci cui abbiamo accennato: con l'affermazione quasi integrale della regola della maggioranza per l'adozione delle decisioni, col raggiungimento della pari dignità del Parlamento europeo rispetto al Consiglio nel procedimento di formazione delle leggi, con l'eliminazione dei Pilastri, l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione e l'istituzione della figura del Ministro degli esteri. Su questi ed altri punti, come aveva ben visto Floridia parlando del progetto della Convenzione, il Trattato costituzionale offriva soluzioni non paragonabili alle pallide proposte di semplificazione avanzate in precedenza, superando la pretesa di riformare le istituzioni senza pagare dei prezzi in termini di responsabilità.

Tuttavia, le innovazioni istituzionali contenute nella Prima Parte e l'incorporazione della Carta dei diritti nella Seconda Parte furono annegate in un testo di oltre quattrocento articoli, e così composto per ospitare nella Terza l'*acquis communautaire*, conferire alle sue disposizioni lo stesso rango di quelle propriamente costituzionali, e consentirne così la modifica solo con voto unanime. Pare che a battersi per l'inserimento dell'*acquis* nel testo fu soprattutto la Francia, preoccupata come sempre dei suoi agricoltori³⁵. Eppure, per eterogenesi dei fini, proprio le disposizioni talora molto risalenti della Terza Parte offrirono ai fautori del no il pretesto per sferrare un attacco al "neoliberismo" dell'Unione, rivelatosi vincente. E' un sintomo di quanto fragile fosse l'impalcatura del trattato, e della scarsa sincerità dei suoi redattori.

La scarsa sincerità si coglie a maggior ragione nel Preambolo, dove di solito si chiarisce il senso ultimo delle Costituzioni, e si indica ai cittadini da dove si viene e dove si vuole andare. Qui, invece, una diplomazia della reticenza tace sulle radici illuministiche e cristiane del continente, sulla sua identità generata da conflitti fra le une e le altre, e perfino sulle buone ragioni che spinsero popoli che si erano combattuti per secoli, e da ultimo in una guerra totale, a unirsi in un'organizzazione comune. Rimane un gelido, striminzito elenco delle pretese virtù degli europei.

Il limite principale del Trattato costituzionale non consiste tanto, allora, nell'essere troppo trattato e poco costituzione, quanto nel ricercare un compromesso su tutto, compresa l'idea di costituzionalismo³⁶. Il sospetto che servisse a chiudere una partita fra élite politiche, le quali lo avrebbero generosamente donato al popolo per ottenerne lo scontato applauso finale, ha così prevalso sulla considerazione che le misure già riportate incrinavano per la prima volta la pretesa di non pagare alcun prezzo per le riforme. Che la parola "Costituzione" sia stata utilizzata per rilanciare il consunto

³⁴ G. Amato, *Noi in bilico. Inquietudini e speranze di un cittadino europeo*, Intervista a cura di F. Forquet, Laterza, Bari, 2005, 59.

³⁵ L. Siedentop, *La democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2001, 137.

³⁶ M. Cahill, *The Constitutional Success of Ratification Failure*, in *German Law Journal*, 2007, n. 11, 947.

anodino linguaggio ufficiale dell'Unione, invece di prefigurare un nuovo modello di convivenza, è divenuta a quel punto qualcosa di più di un'impressione.

Ecco perché i sostenitori della prospettiva costituzionale non avrebbero nulla da guadagnare nel mantenere il testo il più possibile inalterato: una versione più dimessa, incentrata sugli autentici passi avanti che vi risultino previsti, sarebbe solo in apparenza un obiettivo minimale³⁷. E' vero che la Terza Parte non si limita ad ospitare l'*acquis* (anche se quello fu l'intento principale), prevedendo una serie di disposizioni indispensabili a rendere operativi gli istituti e le regole generali della Prima Parte. Non la si può dunque semplicemente eliminare. Ma ciò non basta a considerarla inscindibile dalle parti restanti, come sostiene non a caso uno strenuo fautore della continuità col metodo comunitario³⁸. E' possibile procedere a una stesura della Terza Parte che aggiorni le politiche comunitarie, e soprattutto sottrarre la revisione alla regola dell'unanimità³⁹.

7. E tuttavia la riapertura del ciclo di ratifiche, protratto per altri tre o quattro anni ed esposto ai venti del malessere democratico europeo, sarebbe in ogni caso rischiosissima. Il rigetto del Trattato costituzionale va principalmente fatto risalire a ragioni nazionali, e perfino a calcoli personali⁴⁰: Laurent Fabius, che aveva intuito il disagio degli elettori francesi e voleva candidarsi all'Eliseo, non esitò ad opporsi al Trattato costituzionale subito dopo un referendum degli iscritti al PS che avevano votato per l'adesione a grande maggioranza; e i socialisti che lo hanno seguito sono stati determinanti per l'esito del referendum di ratifica del trattato. Le valutazioni nazionali continueranno a contare molto fino a quando i tempi delle ratifiche saranno liberamente fissati dagli Stati membri.

L'art. 48 TUE, dopo aver stabilito che le modifiche dei trattati su cui è fondata l'Unione vanno approvate all'unanimità da una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, aggiunge che "Gli emendamenti entreranno in vigore dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali". Ciascuno Stato membro può ratificare i trattati europei con le procedure previste o ammesse dalle rispettive Costituzioni, le quali variano notevolmente: dalla Germania, dove l'istituto del referendum in quanto tale non è previsto, e dove quindi i trattati europei si possono ratificare solo con legge, all'Irlanda, dove la Costituzione impone che i trattati europei vanno ratificati con referendum. Fra i due estremi, vi sono molti ordinamenti nei quali si può scegliere tra legge e referendum.

Ma poiché l'art. 48 TUE non dice nulla sul carattere contestuale o meno delle ratifiche, con un'intesa informale gli Stati membri potrebbero concordare di ratificare

³⁷ In questo senso si può leggere la recente posizione di G. Amato, *Constitution européenne, que faire?*, in *Le Monde*, 23.1.2007.

³⁸ J.V. Louis, *Les enjeux de la Partie III du traité constitutionnel*, in *Cahiers de droit européen*, 2006, 5 ss.

³⁹ V. ad es. le suggestive proposte di A. Duff, *Plan B: comment sauver la Constitution européenne*, in *Notre Europe. Etudes et recherches* n° 52.

⁴⁰ T. Padoa-Schioppa, *Europa una pazienza attiva*, cit., 40.

il nuovo trattato contestualmente, ciascuno con le procedure previste dalle rispettive Costituzioni.

L'ipotesi è diversa dal "referendum europeo" proposto da alcuni federalisti senza tener conto dei trattati vigenti e/o di difficoltà politiche insormontabili, nonché da referendum di ratifica contestuali in tutti gli Stati, ipotesi già scartata dal Cancelliere Angela Merkel. Ogni Stato procederebbe alla ratifica come può, ma contestualmente. La valutazione degli elettori dei Paesi dove la ratifica avviene con referendum sarebbe allora ben diversa. Essi avrebbero la percezione di una scelta compiuta per un futuro comune di tutto il continente. E i governi, dopo aver stipulato all'unanimità il trattato, si troverebbero in condizione di rispondere tutti insieme della scelta compiuta davanti ai rispettivi elettori.

Un risultato negativo in qualche Stato non si può escludere nemmeno in caso di ratifica contestuale. Ma sarebbe meno probabile, e sarebbe comunque più chiaro di quella continua roulette russa che comportano le ratifiche disgiunte.