



Sbloccare il negoziato europeo sulle istituzioni Lo stretto sentiero verso un accordo

Sebastian Kurpas
Stefano Micossi

Maggio 2007

assonime

Questa nota è la traduzione italiana del Policy Brief n. 130/2007 del CEPS: “Will the European Council end institutional deadlock in the EU? The narrow trail to an agreement”, pubblicato contemporaneamente a Bruxelles nella versione inglese. Gli autori ringraziano Michael Emerson e Daniel Gros per gli utili suggerimenti.

Sebastian Kurpas, esperto di riforme istituzionali nell’UE, è Research Fellow presso il Centre for European Policy Studies (CEPS) di Bruxelles. **Stefano Micossi** è il direttore generale dell’Assonime; dal 1995 al 1998 è stato direttore generale dell’Industria alla Commissione europea.

EuropEos

*EuropEos è una libera associazione di studiosi di diverse discipline
– il diritto, l'economia, le scienze politiche e il giornalismo –
creata nel 2002, su impulso di Assonime, per contribuire ai lavori
della Convenzione per il Trattato costituzionale.*

*In seguito, essa ha continuato a riunirsi
per discutere i temi del futuro dell'Europa
e le questioni strategiche dell'Unione europea*

Con il sostegno di:

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

Maggio 2007 - Roma, Italia.

Tutti i diritti riservati.

Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta,
o trasmessa in alcuna forma o con alcun mezzo senza il consenso di EuropEos.

www.europeos.it
europeos@assonime.it

Sbloccare il negoziato europeo sulle istituzioni
Lo stretto sentiero verso un accordo
Sebastian Kurpas e Stefano Micossi

1. Un possibile compromesso

L'elezione del nuovo presidente francese potrebbe segnare la fine della crisi istituzionale nell'Unione europea – se il cancelliere tedesco riuscirà a strappare un accordo in grado di abbracciare le domande divergenti degli stati membri, in una partita a scacchi molto complicata dal fallimento del referendum in Francia e nei Paesi Bassi e dall'allargamento.

Nonostante lo scetticismo prevalente nei circoli politici di Bruxelles, un compromesso al Consiglio europeo di giugno non pare impossibile, se i negoziatori si concentrano sulla sostanza, accantonando le discussioni nominaliste, e delimitano un terreno comune in cui ogni stato membro possa riconoscere che le sue “linee rosse” non sono state oltrepassate, ma allo stesso tempo si realizzi un miglioramento visibile nel funzionamento delle istituzioni europee e nella loro responsabilità democratica.

Un accordo è possibile se vengono soddisfatte due condizioni:

- (a) Alcuni stati membri – in particolare, la Francia, i Paesi Bassi e il Regno Unito – chiedono di cambiare importanti aspetti che essi individuano come ostacoli dirimenti per la ratifica: essi chiedono di rimuovere tutti i riferimenti alla costituzione e, inoltre, che le modifiche dei trattati prendano la forma di emendamenti dei testi esistenti, lasciandone invariato lo *status* giuridico. Infine, che la Carta dei Diritti Fondamentali non divenga parte integrante dei trattati esistenti, poiché ciò risulterebbe inaccettabile per il Regno Unito. Tuttavia, si potrebbe salvarne l'essenza attraverso un opportuno richiamo in uno degli articoli del Trattato sull'Unione Europea (TUE) che la renda vincolante per le istituzioni europee.
- (b) Dall'altro lato, occorre soddisfare anche le richieste dei venti paesi che sostengono l'attuale Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (TC): le principali disposizioni della Parte I del TC dovranno essere mantenute, inserendole nel TUE. Inoltre, possono essere conservate tutte le principali modifiche alle politiche comuni già concordate durante l'ultima Conferenza Intergovernativa (CIG) e inserite nella Parte III del TC, che potranno prendere la forma di un protocollo che emenda il Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE).

Il risultato consentirebbe un importante rafforzamento dell'attuale struttura “a due trattati”: il TUE così modificato conterrebbe le disposizioni principali sulle istituzioni europee, mentre nel TCE si concentrerebbero le politiche comuni e i dettagli sul funzionamento delle istituzioni per le singole politiche. Il TC aveva anche proposto di semplificare le procedure per modificare le disposizioni sulle politiche comuni, essenzialmente contenute nella Parte III del TC, eliminando il requisito della CIG e conferendo al Consiglio il potere di modificarle con voto unanime. Accogliendo questa previsione, gradualmente si consoliderebbe lo *status* del TUE come “legge fondamentale” dell'Unione, contenente il quadro istituzionale comune, cioè la definizione del campo di gioco e delle regole per la competizione politica riguardo alle specifiche politiche comuni; ad esempio, quanto mercato, quanta solidarietà sociale, quanta protezione ambientale.

Come spieghiamo in questa nota, noi riteniamo che tali condizioni possano consentire un accordo capace di rompere il blocco istituzionale che ha afflitto l'Unione europea da quando il TC è stato respinto dal voto popolare in Francia e in Olanda. La nota è organizzata nel modo seguente: il paragrafo 2 descrive il quadro dei negoziati per il Consiglio europeo di giugno e la successiva CIG; il paragrafo 3 discute il merito delle principali questioni che dovranno essere affrontate; il paragrafo

4 lancia uno sguardo oltre il TC su altri temi che presto o tardi dovranno essere presi in considerazione. Nel box seguente viene fornita una breve descrizione dei trattati a cui si fa riferimento nel testo.

Box: I Trattati europei

Il Trattato sull'Unione Europea (TUE) è essenzialmente il Trattato di Maastricht nella versione consolidata, con gli emendamenti successivamente introdotti dai Trattati di Amsterdam e Nizza. Firmato il 7 febbraio 1992, è entrato in vigore il 1° novembre 1993. Il Trattato ha istituito l'”Unione Europea” e ha definito l'attuale struttura a tre pilastri della politica dell'Unione europea: accanto al primo pilastro del TCE, vi sono quelli della Politica Estera e di Sicurezza Comune (il così detto secondo pilastro, Titolo V del TUE) e della Giustizia e Affari Interni (il così detto terzo pilastro, Titolo VI del TUE). Questi ultimi si basano prevalentemente su un sistema intergovernativo che limita l'influenza della Commissione europea, del Parlamento europeo e della Corte di giustizia. Con il Trattato di Amsterdam, nel 1999, molte politiche (visti, asilo, immigrazione) sono state trasferite dal terzo pilastro (Titolo VI del TUE) al primo pilastro ‘comunitario’ (Titolo IV TCE), rafforzando, di conseguenza, il peso del quadro istituzionale europeo. Il Titolo I del TUE contiene anche disposizioni generali su temi istituzionali (articoli 3-5), obiettivi (articolo 2) e valori (articolo 6) dell'Unione, ed inoltre, un meccanismo sanzionatorio per gli stati membri che non osservano tali valori (articolo 7). Nel Titolo VII si trovano le disposizioni relative alla cooperazione rafforzata (articoli 43-45). Le “Disposizioni Finali” (Titolo VIII) contengono regole importanti per le future revisioni del trattato (articolo 48) e i futuri allargamenti.

Il Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE) è la versione consolidata del testo stabilito dal Trattato di Maastricht nel 1992 (si veda Titolo II, articolo 8 del TUE). Esso nasce dai vecchi Trattati di Roma, in particolare dal Trattato che istituisce un Comunità Economica Europea (CEE) firmato il 25 marzo 1957. A partire da Maastricht, il TCE rappresenta il così detto primo pilastro del processo decisionale dell'UE: le procedure variano a seconda del settore politico (e spesso anche all'interno dello stesso settore), ma il TCE regola essenzialmente le politiche ‘comunitarizzate’ per le quali è stato assegnato un importante ruolo alle istituzioni europee. Il trattato contiene disposizioni dettagliate sulle istituzioni comunitarie e le procedure decisionali e finanziarie (articoli 189-280). A partire da Maastricht, esso prevede anche una parte sulla cittadinanza dell'Unione (articoli 17-22) e sull'Unione Monetaria Europea (articoli 98-124). A differenza dell'Unione, la Comunità ha personalità giuridica (articolo 281).

Il Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa (TC) si basa prevalentemente sulla proposta presentata dalla “Convenzione sul Futuro dell'Europa” presieduta da Valéry Giscard d'Estaing. Nella successiva CIG gli stati membri apportarono solo piccole modifiche al testo della Convenzione, prima di firmarlo a Roma il 20 ottobre 2004. Il testo è stato fino ad oggi ratificato da 18 paesi, ma è stato respinto dai referendum in Francia (29 maggio 2005) e nei Paesi Bassi (1° giugno 2005). Il trattato abroga e sostituisce gli attuali trattati (articolo IV-437). La Parte I raggruppa la maggior parte delle disposizioni sugli obiettivi dell'UE, i valori, le competenze, le finanze e le tematiche generali sulle istituzioni. La Parte II è un'esatta riproduzione della Carta dei Diritti Fondamentali, che diventerebbe pertanto parte integrante del trattato. La Parte III contiene le norme relative alle politiche e alle questioni istituzionali di dettaglio. La Parte IV contiene le norme transitorie e le disposizioni relative alle future revisioni del trattato.

2. Le condizioni del negoziato

L'orizzonte temporale e le scadenze del nuovo *round* di negoziati sono di fatto già fissati. Le modifiche dei trattati devono entrare in vigore entro la primavera 2009, in tempo per le elezioni europee. Di conseguenza, il Consiglio europeo, nella riunione di Berlino del 21 e il 22 giugno dovrà trovare un compromesso sugli “elementi essenziali” delle modifiche ai trattati; su questa base, dovrà convocare una nuova CIG con un “chiaro mandato”; la CIG dovrebbe concludere i suoi lavori entro la fine di questo anno; il successivo anno e mezzo dovrebbe essere sufficiente per completare i processi di ratifica¹ negli stati membri.

In attesa dei risultati delle elezioni presidenziali in Francia, la presidenza tedesca del Consiglio ha fatto circolare un questionario, come base per consultazioni bilaterali tra la presidenza e i singoli stati membri². Il questionario è stato accusato di pregiudicare i problemi; in realtà esso offre un interessante spaccato delle questioni che dovranno essere affrontate dal Consiglio. Gli incontri bilaterali, che hanno avuto luogo tra la fine di aprile e l'inizio di maggio, hanno permesso alla presidenza di identificare le “linee rosse” che ogni stato membro non è disposto ad oltrepassare nella ricerca di un compromesso.

Agli stati membri è stato chiesto, in primo luogo, di indicare se essi intendono conservare “l'equilibrio” delle disposizioni della Parte I del TC, oppure vogliono discutere articolo per articolo le modifiche ai Trattati esistenti; se, inoltre, al fine di raggiungere un accordo, ritengono necessario introdurre nelle discussioni altre questioni – come ad esempio un rafforzamento delle politiche comuni per la sicurezza energetica, l'ambiente, le politiche economiche e sociali. Ovviamente, l'ipotesi di riproporre l'intero testo del TC è già stata scartata. La questione centrale da dirimere riguarda quanto conservare della Parte I e delle disposizioni collegate della Parte III e IV.

Altri quesiti si riferiscono più o meno esplicitamente alla natura giuridica del nuovo trattato: occorre eliminare “nomi e simboli” tipici di una costituzione? E, nel merito, si devono considerare di natura costituzionale, e dunque devono cadere, disposizioni quali quelle relative alla personalità giuridica dell'Unione o alla supremazia del diritto comunitario? E infine altre domande ancora: quale sarà il destino della Carta dei Diritti fondamentali? È concepibile ipotizzare delle clausole di *opt-out* per coloro che non sono pronti ad aderire a nuove politiche introdotte dal TC? Il nuovo trattato dovrebbe includere i criteri di Copenhagen per l'ammissione di nuovi stati membri³ – una disposizione chiaramente pensata per calmare le ansie di un ulteriore allargamento dell'Unione?

Nel tentativo di trovare le risposte a tali quesiti, qualunque soluzione dovrà rispettare un vincolo fondamentale: il nuovo trattato emerso dai negoziati dovrà essere tale da non richiedere un nuovo referendum in Francia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito. Tali governi chiedono apertamente di sopprimere il nome di “Trattato Costituzionale” e tutti i riferimenti alla costituzione, in modo da rendere il nuovo trattato il più “tecnico” possibile.

¹Cfr. il Progetto di relazione “sul tracciato per il processo costituzionale dell'Unione” preparato dalla Commissione per gli affari costituzionali (2007/0000(INI), aprile 2007, relatori E. Barón Crespo e E. Brok, par. 10.

² Il questionario è stato pubblicato da *Agence Europe* il 28 Aprile 2007, cfr. Allegato 1.

³ Il Consiglio europeo di Copenhagen nel giugno 1993 ha definito i criteri che gli stati devono soddisfare per poter entrare a far parte dell'Unione. Tali criteri sono: politici (la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela); economici (l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione); e inoltre il rispetto dell'*acquis* comunitario (capacità di rispettare tutti gli obblighi derivanti dall'adesione, in particolare gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria).

Per la Francia, questa condizione implica, tra l'altro, di non modificare lo *status* del TCE, così da evitare che la concorrenza e il mercato assumano forza di principi costituzionali. La presa di posizione pubblica di Sarkozy contro l'ammissione della Turchia dovrebbe servire a rassicurare l'opinione pubblica interna sul rischio di nuovi allargamenti, senza bisogno di intervenire sui trattati. La questione è anche più sensibile nel Regno Unito, per il quale non sarebbe accettabile nessuna misura che minacci di indebolire i poteri di veto degli stati membri o che faccia anche solo sospettare un trasferimento di poteri sovrani all'Unione. Il problema è aggravato dall'imminente cambio di *premier*: ciò che, al momento della firma del TC, non fu avvertito come una minaccia ai poteri sovrani da Tony Blair, potrebbe essere visto in maniera differente da Gordon Brown.

Nell'opposizione a cambiamenti istituzionali significativi, il Regno Unito troverà il sostegno della Polonia e della Repubblica Ceca, certamente al minimo per la parte relativa ai simboli costituzionali nel nuovo trattato. Tuttavia, il principale interesse della Polonia è di preservare l'attuale sistema di voto nel Consiglio, che le conferisce un peso sproporzionato rispetto alla popolazione. Su questo, però, né la Repubblica Ceca né il Regno Unito sono pronti alla guerra dato che il nuovo sistema di voto non li danneggerebbe. La Spagna, dal canto suo, che un tempo era ostinato oppositore del sistema di doppia maggioranza previsto dal TC, si è ora unita al gruppo dei paesi decisamente favorevoli all'approvazione del TC nella sua interezza. Alla fine, la questione potrebbe ridursi a trovare adeguate compensazioni per la Polonia in altri campi.

La Carta dei Diritti Fondamentali non dovrebbe rappresentare un ostacolo insormontabile. È improbabile che venga inserita nel nuovo trattato, data la determinata opposizione del Regno Unito, dei Paesi Bassi, della Repubblica Ceca e della Polonia e l'atteggiamento reticente dei paesi nordici dell'Unione. Tuttavia, sono aperte altre alternative: essa potrebbe essere incorporata in un allegato ai trattati o, più semplicemente, diventare l'oggetto di un richiamo in uno degli articoli del nuovo trattato, che ne affermi l'appartenenza al patrimonio comune di valori rispettati dai paesi membri, come già avviene nell'articolo 6 del TUE per la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Il fatto che la Corte di giustizia, nelle sue sentenze, già faccia riferimento alla Carta come fonte di diritti individuali, consente di affermare che tale soluzione non creerebbe nuovi diritti per i cittadini dell'Unione.

Naturalmente, privando il trattato di tutti i suoi simboli costituzionali si pagherebbe un prezzo, nella misura in cui fosse indebolita la legittimità dell'Unione davanti ai suoi cittadini. Se i *leader* politici ritengono che una costituzione non sia lo strumento appropriato per rafforzare il senso comune di solidarietà tra i cittadini europei, essi dovranno proporre delle alternative: l'esperienza passata ha dimostrato che "un'Europa dei risultati" da sola non è sufficiente per conferire legittimità all'Unione europea. Forse per questo Sarkozy ha suggerito l'ipotesi di riprendere in considerazione ulteriori riforme delle istituzioni comuni dopo il 2009, facendole precedere da ampie consultazioni pubbliche e, forse, anche da una nuova Convenzione.

D'altro canto, qualsiasi accordo deve riconoscere il fatto che diciotto paesi membri hanno ratificato il TC, in molti casi attraverso referendum popolari che hanno indicato un forte sostegno popolare; inoltre, due altri paesi non ratificanti – Portogallo e Irlanda – si sono dichiarati "amici della Costituzione"⁴. Questi venti paesi insistono nel voler mantenere l'"essenza" del testo attuale e, di conseguenza, qualsiasi rinegoziazione dovrà considerare l'attuale TC come punto di partenza,

⁴I paesi che hanno ratificato sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna. Da un punto di vista strettamente legale, la Germania non ha ratificato il Trattato costituzionale nonostante abbia raggiunto la maggioranza sia nel Bundestag sia nel Bundesrat. Il presidente federale Horst Köhler non ha ancora firmato l'atto di ratifica, in seguito alla decisione della Corte Costituzionale Federale di accettare un ricorso da parte di un membro del parlamento. La sentenza non è stata ancora emessa.

rispettandone gli equilibri istituzionali. È probabile che il Parlamento europeo – che chiede questa volta la piena partecipazione nella CIG – assuma una posizione simile⁵.

La motivazione è chiara: se la sostanza delle disposizioni della Parte I non venisse salvata, qualunque altra soluzione farebbe saltare il delicato equilibrio di interessi degli stati membri – grandi e piccoli, federalisti e intergovernativi, sostenitori del libero mercato e dell'economia sociale di mercato – che aveva reso possibile il raggiungimento dell'accordo nella scorsa CIG. Ad esempio, molti degli stati membri più piccoli accettarono un presidente del Consiglio permanente solo perché contemporaneamente venne rafforzata anche la posizione del presidente della Commissione.

Pertanto, l'opzione di un trattato *Nizza-plus* – che prenda dalla Parte I solo alcune disposizioni sul funzionamento delle istituzioni – non offre una base sufficiente per il compromesso. La sua distanza dalle aspettative degli stati membri pronti ad attuare il TC così com'è sarebbe semplicemente troppo grande. L'alternativa sarebbe lo stallo negoziale, l'aggravamento della crisi d'immagine dell'Unione: uno scenario che né la *leadership* tedesca né quella francese, per cominciare, sembrano disposti a prendere in considerazione.

In tale scenario di crisi, il Consiglio dovrebbe comunque raggiungere un accordo sulla riduzione del numero dei commissari e sul criterio di rotazione tra i paesi: infatti, secondo il Trattato di Nizza, a partire dal 2009 il loro numero dovrà scendere al di sotto del numero degli stati membri⁶. Tuttavia, senza un pacchetto equilibrato di misure, le aspre divisioni dell'ultima fase dei negoziati di Nizza sarebbero destinate a riapparire. Alla fine, la maggioranza dei membri che vogliono un'Unione più forte potrebbe decidere di procedere senza il permesso di coloro che non intendono partecipare. Senza dubbio, il nuovo primo ministro del Regno Unito valuterà e peserà attentamente le implicazioni di questo scenario.

Un'ultima questione circa la struttura del negoziato che occorre affrontare riguarda il possibile allargamento del negoziato a nuove norme in materia di politiche comuni – in campi come la sicurezza energetica, l'ambiente, le politiche economiche e sociali. Coloro che sostengono tale visione, argomentano che molti di coloro che votarono “no” nel referendum francese e olandese in realtà domandavano “più Europa”, non meno; e che quindi tali politiche comuni debbano entrare nel nuovo accordo⁷. In effetti, le indagini Eurobarometro mostrano una forte domanda tra il pubblico per un'azione più efficace dell'Unione in quei settori. La difficoltà di questa proposta è che non esiste un accordo sui cambiamenti da introdurre. Il Consiglio non è stato in grado di trovare un accordo per trattare con un'unica voce con la Russia in materia di forniture energetiche: perché mai dovrebbe essere più semplice scrivere nuovi basi legali nel Trattato per un'azione comune in quei campi? O, per fare un altro esempio, è davvero probabile che il Consiglio europeo trovi un accordo in giugno su nuove regole comuni per le politiche economiche e fiscali, da scrivere nei Trattati, oltre quanto è stato concordato nel decennio passato, e su quali basi? In breve, è davvero realistico ritenere che un negoziato molto difficile possa essere reso più semplice aggiungendo all'agenda altri temi controversi? A noi non sembra: il Consiglio europeo farà meglio a concentrare i suoi sforzi nella ricerca di un buon accordo sugli aspetti istituzionali.

⁵ Cfr. il Progetto di relazione preparato dalla Commissione per gli affari costituzionali del PE citato alla nota 1.

⁶ Cfr. l'articolo 4 del Protocollo “sull'allargamento dell'Unione europea”. Su questo tema si ritornerà nel paragrafo 4 di questa nota.

⁷ Cfr. ad esempio A. Duff, “Plan B: Comment Sauver la Constitution Européenne”, *Notre Europe, Etudes et Recherches* n. 52, Novembre 2006.

3. Gli elementi di un possibile accordo sulle istituzioni

Se riuscisse a circoscrivere il negoziato nel modo che si è suggerito, il Consiglio europeo si troverebbe ad affrontare questioni difficili, ma gestibili; un accordo non sarebbe fuori portata.

Innanzitutto, il Consiglio dovrà decidere come procedere nella modifica dei Trattati. Una possibilità è quella di sostituire il TUE con la Parte I del TC, seppur modificata come descritto in precedenza; la presidenza tedesca, invece, sembra incline a ritornare al tradizionale metodo degli emendamenti decisi uno ad uno, a sottolineare la continuità tra vecchi e nuovi trattati. Con entrambe le procedure sopra descritte il TCE conserverebbe il suo *status* attuale e continuerebbe ad avere vita propria. La differenza consisterebbe nel grado di complessità della struttura del futuro trattato. Se il TUE fosse composto dalla Parte I del TC leggermente modificata, si verificherebbe una chiara distinzione nelle funzioni:

- un nuovo TUE, contenente tutte le norme istituzionali generali e le norme fondamentali; e
- un TCE modificato contenente le politiche comuni e le procedure decisionali (ampiamente corrispondente alla Parte III del TC).

Nel caso in cui, il nuovo trattato emendasse semplicemente gli attuali TUE e TCE, articolo per articolo, (come il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Nizza), non solo resterebbe l'attuale commistione di statuizioni, ma la sostanza del cambiamento sarebbe comprensibile solo agli esperti di istituzioni europee, molto meno all'opinione pubblica

Al riguardo, è dunque necessario che il Consiglio europeo decida che cosa fare degli emendamenti del TCE già approvati e firmati da tutti gli stati membri, e che non sarebbero mantenuti in quanto necessari completamenti di disposizioni contenute nella Parte I. Se il TUE fosse sostituito in blocco da una Parte I rivista – come suggerito dai giuristi dell'Istituto universitario europeo di Firenze – tutti gli emendamenti al TCE potrebbero essere inseriti in un Protocollo separato da ratificare insieme al nuovo TUE. Altrimenti, gli emendamenti al TCE verrebbero elencati uno per uno. Ciò che non è più nelle carte è la totale abrogazione dei trattati esistenti e la loro sostituzione con un trattato completamente nuovo⁸.

Ritornando alla sostanza delle disposizioni della Parte I, il primo compito del Consiglio europeo sarà di rimuovere tutte le disposizioni che richiamano l'idea di costituzione. È probabile che la loro identificazione si riveli problematica, richiedendo di tracciare una linea sottile all'interno del testo. La parte più semplice riguarda l'eliminazione di “simboli e nomi”: il Preambolo e gli articoli I-1, I-2 e I-8 del Titolo I dovrebbero scomparire e la parola “costituzione” dovrebbe essere rimossa chirurgicamente da tutti gli articoli.

Una questione specifica che emerge in questo contesto riguarda il nome di “ministro degli affari esteri” attribuito alla figura responsabile, contemporaneamente, dell'attuazione della Politica Estera e di Difesa Comune (PESC) e del coordinamento delle attività esterne della Commissione. Poiché molti *leader* sono contrari all'uso di simboli che richiamano un concetto di stato, è probabile che si cerchi un nome diverso: esso dovrà continuare a rispecchiare il fatto che questa figura sarà responsabile sia nei confronti del Consiglio sia, in quanto membro della Commissione, nei confronti del presidente di questa e del Parlamento europeo.

⁸ È probabile che alcuni membri del Consiglio facciano marcia indietro su alcune “innovazioni” contenute nella Parte III, in particolare riguardo ad alcune estensioni del voto a maggioranza qualificata così come le modifiche alla base legale della cooperazione di polizia e giudiziaria. Su questo, il Consiglio potrebbe voler considerare di offrire al Regno Unito un *opt-out* in questi settori, poiché i veto nazionali verrebbero rimossi dal nuovo trattato.

Il TC ha previsto anche nuovi nomi e, più significativamente, una gerarchia delle norme per gli atti legislativi e regolamentari dell'Unione. Mentre alcuni sosterranno che queste disposizioni sono di natura costituzionale, il loro principale obiettivo è di eliminare dai trattati la presente confusione degli effetti degli strumenti legislativi, una importante causa di contraddizione nella legislazione europea. In effetti, tali disposizioni sono state proposte dalla Convenzione in risposta ai quesiti di Laeken sulla semplificazione, democratizzazione e trasparenza⁹ e non costituiscono in alcun modo una conseguenza del progetto costituzionale.

Occorre ricordare, a questo proposito, che attualmente l'Unione ha 15 diversi strumenti giuridici, alcuni dei quali, pur avendo nomi differenti, producono simili effetti¹⁰. Inoltre, è accaduto che le decisioni amministrative del Consiglio su casi singoli abbiano contraddetto i principi stabiliti dalle direttive: ciò è ben possibile in un sistema nel quale le decisioni sui casi individuali non sono limitate dalla legislazione generale, avendo in effetti la stessa forza normativa. Pertanto, questi cambiamenti sono essenziali per dare ordine e chiarezza agli atti legislativi e amministrativi dell'Unione, inclusi i casi di delega di poteri del Consiglio alla Commissione. Le modifiche nella denominazione degli atti normativi – in particolare la nuova distinzione tra leggi quadro (oggi le direttive, che richiedono il recepimento da parte degli stati membri) e leggi (oggi i regolamenti, direttamente applicabili negli stati membri) – erano esplicitamente finalizzate a migliorare la comprensione degli atti legislativi dell'Unione da parte dei cittadini comuni.

Il Consiglio europeo farebbe bene a mantenere la personalità giuridica unica dell'Unione e ad eliminare la struttura dei pilastri del TUE¹¹. Queste modifiche rafforzano la capacità dell'Unione di agire e rendono la sua struttura più comprensibile sia per i suoi cittadini sia per i *partner* internazionali. Inoltre, anche se venissero inserite nel TUE le disposizioni della Parte I del TC relative alla politica estera (articolo I-40), alla politica di difesa (articolo I-41) e alla giustizia e affari interni (articolo I-42), gli effetti sulla sovranità nazionale sarebbero limitati e di natura solo formale, mentre vi sarebbero importanti vantaggi in termini di trasparenza ed efficienza.

Anche il destino delle disposizioni che confermano il primato del diritto comunitario è incerto. Da un lato, la giurisprudenza della Corte di giustizia è molto solida su questo punto e non è stata messa in discussione dalle corti costituzionali nazionali; dall'altro lato, è probabile che affermare questo principio nel trattato sollevi forti obiezioni tra i capi di stato più sensibili in materia di sovranità nazionale.

Una volta risolte queste questioni, il contenuto della Parte I rivista del TC sarà deciso. Tutte le altre disposizioni dovrebbero essere mantenute – compresi i due Protocolli sul “Ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea” e “L'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità”. Inoltre, alcune disposizioni della Parte I del TC non potrebbero reggersi da sole e richiederebbero di essere completate da disposizioni della Parte III; la soluzione più semplice è di inserirle direttamente negli articoli rilevanti della Parte I. Esse riguardano anzitutto il funzionamento delle istituzioni, la clausola di flessibilità precedentemente prevista dall'articolo 308 del TCE e la procedura di bilancio¹². Un accordo su queste disposizioni non dovrebbe rivelarsi troppo difficile¹³.

⁹ Cfr. la Dichiarazione di Laeken sul Futuro dell'Unione europea, allegato alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken, 14 e 15 Dicembre 2001.

¹⁰ Su questo, cfr. la Relazione finale del gruppo di Lavoro IX “Semplificazione” della Convenzione (CONV 424/02 del 29 Novembre 2002).

¹¹ Con la personalità giuridica, l'Unione sarebbe un soggetto di diritto internazionale, con grandi vantaggi in termini di chiarezza e semplificazione per le sue relazioni esterne. L'eliminazione della struttura a pilastri richiederebbe l'inserimento di una clausola all'interno del TCE che affermi l'identità tra la Comunità europea e l'Unione.

¹² Per una descrizione esaustiva di queste disposizioni, cfr. G.L. Tosato e G. Bonvicini, “Una strategia italiana per il rilancio del Trattato Costituzionale Europeo”, IAI, Roma, Aprile 2007, Allegato 1 (preparato da N. Pirozzi).

È importante anche salvare alcune disposizioni contenute nella Parte IV del TC: in particolare la “passerella” generale per consentire al Consiglio di passare dall’unanimità alla maggioranza qualificata e da procedure speciali alla procedura legislativa ordinaria; e la procedura semplificata di revisione delle disposizioni sulle politiche comuni dell’articolo IV-445. Quest’ultima è particolarmente significativa poiché eliminerebbe il requisito di una CIG per modificare le politiche dell’Unione attualmente previste dal Titolo III della Parte III del TC (Politiche e Azioni Interne).

4. Uno sguardo oltre il Trattato Costituzionale

Con un trattato semplificato come indicato in precedenza, l’Unione europea diventerebbe alquanto più efficiente e democratica, ma si può dubitare sul fatto che ciò sia sufficiente a completarne la preparazione per le sfide future. Nella sessione seguente saranno riesaminati criticamente alcuni altri aspetti istituzionali, gettando uno sguardo oltre il TC.

4.1 *Maggioranza super-qualificata per future revisioni del trattato*

Il miglioramento istituzionale più significativo sarebbe una più semplice procedura di revisione per quelle parti dei trattati che non riguardano la “legge fondamentale”¹⁴. Invece dell’unanimità, si potrebbe prevedere una “maggioranza super-qualificata” per evitare in futuro blocchi alla riforma del trattato. Concretamente, potrebbe essere ipotizzato un meccanismo di revisione come quello proposto dal parlamentare europeo Andrew Duff: 4/5 degli stati membri rappresentanti i 2/3 della popolazione dell’Unione¹⁵. Su temi prestabiliti che toccano il cuore della sovranità nazionale, come certe previsioni dell’attuale Terzo Pilastro, i paesi che decidessero di non ratificare non sarebbero vincolati dalle decisioni prese da altri stati e potrebbero negoziare una clausola di *opt-out*.

Le potenziali implicazioni di queste modifiche per il futuro sviluppo dell’Unione sono enormi. La principale è la seguente: una volta stabilita la distinzione tra “diritto fondamentale” dell’Unione e le disposizioni relative alle politiche, si aprirebbe la strada alla possibilità di divisioni *partisan* nelle decisioni sulle politiche, che tuttavia non metterebbero in discussione il quadro istituzionale ma, se così fosse, si svilupperebbero all’interno del quadro istituzionale¹⁶. Di conseguenza, i partiti politici in Europa potrebbero assumere posizioni differenti sulle varie politiche comunitarie, secondo le linee tradizionali di distinzione tra destra e sinistra tipiche delle politiche nazionali, senza chiamare in questione la fedeltà alle istituzioni comuni. La possibilità di dibattiti europei sulle politiche dell’Unione potrebbe portare una nuova linfa di legittimità all’Unione rafforzando la creazione di un *demos* europeo.

4.2 *Dimensioni della Commissione*

La soluzione presentata nella Parte I del TC relativamente alle dimensioni della Commissione è uno degli elementi che i capi di stato e di governo dovranno affrontare in tempo utile. Il TC ha proposto che il collegio sia formato da un numero di membri pari ai 2/3 del numero degli stati membri e che tutte le nazionalità ruotino su una base paritaria (articolo I-26).

¹³ Per un’analisi completa su questi temi cfr. il “Feasibility Study for a New Treaty and supplementary Protocols to Take Over the Substance of the Constitutional Treaty” preparato da Jacques Ziller e i suoi colleghi presso Robert Schuman Centre for Advanced Studies of the European Institute, Firenze, 23 Aprile 2007.

¹⁴ Ad esempio le disposizioni che non trattano di questioni istituzionali fondamentali, la ripartizione delle competenze, i valori e gli obiettivi dell’UE.

¹⁵ Vedi Andrew Duff: “Constitution Plus – Renegotiating the Treaty”, TEPSA, Bruxelles, Febbraio 2007.

¹⁶ Cfr. Tosato e Bonvicini, citato alla nota 12.

Una interessante alternativa, che permetterebbe di superare l'inconveniente di un sistema meccanico di rotazione, è stata presentata dal Presidente francese – all'epoca candidato alla presidenza – nel suo discorso ai *Friends of Europe* nel settembre 2006. Egli ha proposto di lasciare alla discrezione del presidente della Commissione la scelta dei commissari; questi, nel formare la Commissione, senza dubbio terrebbe conto delle personalità e dell'esigenza di un appropriato equilibrio di provenienza geografica e politica dei commissari. La proposta di Sarkozy attribuisce al Parlamento europeo l'elezione del Presidente della Commissione, così come previsto dal TC; il voto di fiducia del Parlamento sarebbe naturalmente concesso anche in base alla qualità del collegio sottoposto all'approvazione.

4.3 *Un utilizzo costruttivo dei meccanismi di flessibilità*

Come evidenziato in altri studi¹⁷, l'Unione europea allargata dipenderà sempre più da meccanismi di integrazione flessibile, indipendentemente dal raggiungimento di un accordo in giugno. Questi meccanismi dovrebbero essere dunque considerati come complementari, e non alternativi, nella ricerca di un accordo sugli avanzamenti istituzionali. E' importante non cercare di sfruttare questi meccanismi come una minaccia nei confronti dei ritardatari nel processo di integrazione, ma piuttosto vederli come uno strumento costruttivo per superare le tensioni tra i paesi che vogliono procedere più velocemente e quelli che preferiscono aspettare. Le disposizioni dei trattati in materia di cooperazioni rafforzate non sono state mai utilizzate, mentre si è preferito ricorrere ad iniziative esterne ai trattati, in taluni casi poi integrate successivamente nei trattati. Le semplificazioni delle condizioni previste nel TC potrebbero rendere più attraente l'uso degli strumenti dei trattati. Tuttavia, anche le iniziative intraprese al di fuori dei trattati sono accettabili, almeno fintantoché si prevede la loro successiva integrazione nei trattati e si lasciano aperte le porte per qualsiasi stato membro dell'Unione che intenda unirsi in seguito. A questo proposito, il Trattato di Schengen costituisce un precedente che può essere utile preso a modello.

4.4 *I parlamenti nazionali: non solo guardiani della sussidiarietà*

Il Protocollo al TC sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità propone di istituire una procedura, così detta, "*cartellino giallo*" (articolo 7 paragrafo 3 e 4 del Protocollo). In base a tale proposta, qualora almeno un terzo dei parlamenti nazionali ritenesse che un'iniziativa legislativa rischi di violare il principio di sussidiarietà, tale iniziativa dovrà essere riesaminata, ma potrebbe ancora essere mantenuta in caso di decisione motivata. Attualmente vi sono alcuni governi (in particolare quello olandese) che vorrebbero addirittura introdurre un "*cartellino rosso*", che conferisca a un terzo dei parlamenti nazionali il diritto di fermare effettivamente un'iniziativa legislativa in caso di mancato rispetto della sussidiarietà. Non vogliamo discutere se un'iniziativa legislativa ha davvero senso a livello europeo e se produce "valore aggiunto" alle regole nazionali. Tuttavia, il crescente numero di coloro che dispongono di un potere di veto dovrebbe essere controbilanciato da misure capaci di favorire un'Unione europea più efficiente nelle decisioni. Il "*cartellino rosso*" rischierebbe di creare effettivamente una "terza camera" nel processo decisionale europeo e si correrebbe il rischio di politicizzare la questione della sussidiarietà.

Se i parlamenti nazionali vedessero il loro ruolo primario in Europa come quello di "controllori della sussidiarietà", essi limiterebbero il potenziale di agire come proponenti attivi del processo politico dell'Unione. Essi hanno un ruolo da svolgere nel determinare il mandato per i negoziati nel Consiglio dei ministri e nel promuovere il dibattito pubblico sulle iniziative della Commissione nel momento in cui queste vengono presentate. Attualmente, spesso i cittadini divengono consapevoli

¹⁷ Kurpas, De Clerck-Sachsse, Torreblanca, Ricard-Nihoul, *From Threat to Opportunity – Making Flexible Integration work*, EPIN-Working Paper No. 15, Settembre 2006.

di una determinata questione quando la legislazione europea è già stata definitivamente adottata. È quindi poi facile per i politici nazionali biasimare 'Bruxelles' sebbene in realtà essi stessi abbiano concordato tali misure nell'ambito del Consiglio dell'Unione. Ciò è chiaramente un problema di strumenti istituzionali nazionali, che in alcuni paesi (come la Danimarca) sono più avanzati che in altri (come la Germania); un approccio unico valido per tutti rischia di fallire. A livello europeo si potrebbero prevedere meccanismi che mettano in rilievo le pratiche migliori in modo da creare pressione sui governi nazionali affinché diventino più attivi.

4.5 *Il Ministro degli Esteri e un Servizio per gli Affari Esteri?*

La principale modifica nella Parte I del TC è il "doppio cappello" di Alto Rappresentante del Consiglio e Commissario per le Relazioni esterne della nuova figura di "ministro degli esteri" dell'Unione. Questa figura potrebbe essere ulteriormente rafforzata se questi fosse anche incaricato di presiedere il Consiglio affari esteri dell'Unione. Il titolare di questa funzione, se fosse una personalità sufficientemente dotata, potrebbe assumere un ruolo di grande influenza nella scena mondiale. Si può certamente affermare che ciò renderebbe anche la politica estera dell'Unione più coerente ed efficiente.

Tuttavia, alcuni problemi legati all'attuazione di questa riforma non sembrano essere stati valutati con sufficiente attenzione; se non saranno ben gestiti, potrebbero divenire difficoltà talmente importanti da minacciare il successo della costruzione. In particolare, non è chiaro come la relazione tra tale nuova figura di ministro degli esteri dell'Unione, che sarebbe anche il vicepresidente della Commissione, e gli altri attori possa concretamente svilupparsi. Il suo peso potrebbe indebolire la posizione del presidente della Commissione e alimentare guerre di posizione burocratiche tra la Direzione generale per le relazioni esterne e le altre Direzioni generali che si occupano di importanti funzioni esterne dell'Unione (commercio, sviluppo, energia, etc.). Anche le relazioni del ministro degli esteri con il resto del collegio potrebbero rivelarsi problematiche. In caso di conflitto tra il Consiglio e il suoi colleghi-commissari, quale linea seguirebbe il ministro degli esteri?

È necessario chiarire anche come la ripartizione delle risorse tra il Consiglio e la Commissione si svilupperebbe: se le risorse, che oggi sono prevalentemente in mano della Commissione (per lo staff e il bilancio), rimarrebbero dove sono. Altrimenti, si potrebbe verificare un significativo indebolimento della Commissione alle spese del Consiglio. Nè risulta evidente dove sarà istituita la sede istituzionale del proposto "Servizio per gli affari esteri", il quale potrebbe essere all'interno del Consiglio o della Commissione, o in nessuno dei due posti.

All'estero, le attività del Servizio per gli affari esteri non hanno gran bisogno di nuove fondamenta costituzionali. Le delegazioni della Commissione hanno già un'estensione globale; esse necessitano solo di un rafforzamento dal lato politico, che potrebbe provenire facilmente dal segretariato del Consiglio, dispiegando del personale per queste missioni. La scelta dei Capi delegazione diverrebbe una questione gestionale tra le istituzioni, non un problema costituzionale.

E' anche probabile che le molteplici funzioni del ministro degli esteri determinino una pressione così forte sul suo tempo e le sue capacità di fronteggiare gli impegni da rendere necessaria l'istituzione di figure di sostituti di alto livello politico, equivalenti ai "segretari di stato" presenti nella maggior parte dei ministeri degli esteri. Chi sarebbero questi, e in quali istituzioni opererebbero?

Una volta risolti questi importanti dettagli istituzionali, non così facili da definire, potrebbe accadere di ricordare il binomio Solana-Patten come un modello solido: con due individui capaci,

che condividevano il peso della rappresentanza all'estero e si dividevano il lavoro sulla base delle competenze. È stato detto che, dopo la caduta del TC, i funzionari senior del Consiglio e della Commissione hanno cominciato a collaborare insieme in maniera significativa nel settore della PESC e della PESD (Politica Europea di Sicurezza e di Difesa); che lo *shock* del referendum li ha spinti a lavorare insieme pragmaticamente.

La conduzione della politica estera, tra tutte le principali funzioni di politica pubblica, è quella che dipende meno dalla legislazione e più da giochi ripetuti di interazione tra le parti coinvolte. L'Unione ha già i suoi strumenti per il commercio, gli aiuti e la politica di gestione delle crisi, ognuno dei quali può in linea di principio trovare più alta legittimazione attraverso l'inserimento nei trattati. L'Unione ha continuato ad accrescere gradualmente lo spazio diplomatico affidato alle istituzioni europee insieme, in parallelo con il declino delle diplomazie nazionali, meno in grado di dare risposte adeguate in molte importanti questioni. Questo graduale trasferimento di competenze è un esempio del continuo apprendimento attraverso l'esperienza su come gestire al meglio gli affari mondiali, anche grazie all'aumento della fiducia tra le istituzioni europee e gli stati membri. L'evoluzione del *demos* politico europeo è significativa nel favorire ulteriori progressi, più del cambiamento delle regole istituzionali.

Conclusioni

Questa nota ha illustrato lo stato delle questioni istituzionali che il Consiglio europeo dovrà affrontare nella sua riunione di giugno. Se mostrerà determinazione sufficiente, la presidenza tedesca potrà gettare le basi per un compromesso che andrà ben oltre il minimo comune denominatore delle posizioni degli stati membri. Inoltre, anche se essa avesse pieno successo, rimarrebbero sul tavolo importanti questioni da affrontare in seguito. In particolare, le condizioni per le future revisioni dei trattati rivestono un'importanza centrale per introdurre una maggiore flessibilità istituzionale e migliorare la trasparenza nell'Unione a ventisette stati membri. Soprattutto, resta da risolvere in maniera convincente il problema di come l'Unione possa recuperare il sostegno popolare.

Allegato

Negoziato Istituzionale Questionario in vista degli incontri bilaterali della presidenza con i paesi membri tenuti tra il 23 aprile e il 4 maggio 2007

Le consultazioni bilaterali tra il 23 Aprile e il 4 Maggio rappresentano una tappa importante per la preparazione della relazione che la Presidenza sottoporrà al Consiglio europeo di giugno. La Presidenza intende valutare tutte le possibilità che permettano all'UE di trovare una base comune rinnovata prima delle elezioni del Parlamento Europeo nel 2009. A tal fine, occorre avviare il prima possibile, dopo l'incontro di giugno, una CIG con un mandato preciso e ben definito. Il punto da cui partire dovrà essere la sostanza delle modifiche al Trattato di Nizza come concordate nel Trattato costituzionale. Perché il negoziato possa avere successo, deve essere fatto ogni sforzo per limitare i cambiamenti a ciò che è strettamente necessario per raggiungere un accordo generale e per assicurare la ratifica da parte di tutti gli stati membri. Tenuto conto di ciò e delle problematiche sollevate dai *partners*, , la Presidenza invita le delegazioni a riflettere sulle seguenti domande:

1. Come valutate la proposta avanzata da alcuni stati membri di non abrogare i trattati esistenti ma di tornare al metodo classico per le modifiche del trattato, conservando allo stesso tempo la personalità giuridica e superando la struttura per pilastri dell'Unione?
2. Come valutate in tal caso la proposta avanzata da alcuni Stati Membri di conservare l'approccio consolidato della Parte I del Trattato Costituzionale, seppure con le necessarie modifiche redazionali dovute al ricorso al tradizionale metodo di modifica del trattato?
3. Come valutate la proposta avanzata da alcuni stati membri di utilizzare una diversa terminologia senza cambiare la sostanza giuridica, ad esempio in riferimento al titolo del trattato, alla denominazione degli atti giuridici dell'Unione e al ministro dell'Unione per gli affari esteri?
4. Come valutate la proposta avanzata da alcuni stati membri di non inserire un articolo sui simboli dell'UE?
5. Come valutate la proposta avanzata da alcuni stati membri di non inserire un articolo che stabilisce esplicitamente il primato del diritto UE?
6. Come valutate la proposta avanzata da alcuni stati membri di sostituire l'intero testo della Carta sui Diritti Fondamentali con un breve riferimento che abbia lo stesso valore legale?
7. Siete d'accordo che le disposizioni istituzionali del Trattato Costituzionale formano un pacchetto equilibrato che non dovrebbe essere riaperto?
8. Ci sono altri elementi, secondo voi, che costituiscono una parte indispensabile del compromesso generale raggiunto?
9. Come valutate la proposta avanzata da alcuni stati membri riguardante i possibili miglioramenti/chiarimenti sui temi legati alle nuove sfide che l'UE dovrà affrontare, ad esempio nel campo dell'energia, dei cambiamenti climatici o dell'immigrazione illegale?
10. Come valutate la proposta avanzata da alcuni stati membri di evidenziare i criteri di Copenhagen nell'articolo sull'allargamento?
11. Come valutate la proposta avanzata da alcuni stati membri di far riferimento alla dimensione sociale dell'Unione, in un modo o nell'altro?
12. Come valutate la proposta avanzata da alcuni stati membri di prevedere delle clausole di *opt-in/out* per alcune nuove disposizioni sulle politiche previste dal Trattato Costituzionale?

Gli EuropEos

Ignazio Angeloni

Carlo Bastasin

Tito Boeri

Gianni Bonvicini

Massimo Bordignon

Rocco Antonio Cangelosi

Sabino Cassese

Mario P. Chiti

Marta Dassù

Carmela Decaro

Giacinto della Cananea

Maurizio Ferrera

Daniel Gros

Fiorella Kostoris

Andrea Manzella

Cesare Merlini

Stefano Micossi

Ferdinando Nelli Feroci

Antonio Padoa-Schioppa

Pier Carlo Padoan

Pasquale Pasquino

Luigi Prosperetti

Fabrizio Saccomanni

Ferdinando Salleo

Stefano Silvestri

Guido Tabellini

Valeria Termini

Gian Luigi Tosato

e-mail: europesos@assonime.it
www.europeos.it
00187 Roma, Piazza Venezia 11
tel. +39 06695291
fax +39 066790487/ +39 066781254