

PARTE PRIMA

COMMENTO AL TRATTATO DI LISBONA

CAPITOLO PRIMO

IL TRATTATO DI LISBONA: DALLA CONVENZIONE EUROPEA DEL 2003 ALLA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA DEL 2007

1. *Gli esiti della Convenzione europea*

È in ragione di quanto previsto dal mandato del Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 che la Convenzione europea, avendo adottato per consenso la Parte I e II il 13 giugno, e la Parte III e IV il 10 luglio 2003, ha concluso i suoi lavori, consegnando a Roma il 18 luglio 2003 alla Presidenza italiana (nella semestrale rotazione alla guida del Consiglio Europeo), il «Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa». E così, dopo 17 mesi di lavoro, 26 riunioni in sessione plenaria, oltre 1800 interventi, 11 gruppi di lavoro e 3 circoli di discussione, ha terminato il proprio mandato quel particolare organismo, istituito dalla Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea, che aveva il compito di «esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili».

I risultati dei lavori, presentati nella relazione finale della Presidenza della Convenzione al Presidente del Consiglio europeo (CONV 851/03), mettevano in luce soprattutto l'urgente necessità di un rafforzamento della natura democratica dell'Unione che, secondo i convenzionali, poteva essere realizzata attraverso un'ampia espansione del ruolo del Parlamento europeo e della procedura di codecisione, una semplificazione sostanziale di tutte le procedure ed infine un rapporto più stretto tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, basato su nuovi strumenti capaci di favorire un maggiore coinvolgimento di questi ultimi nelle attività legislative dell'Unione.

Questo capitolo è di Francesco Clementi.

Peraltro, in chiave razionalizzatrice, pur mantenendo trattamenti diversificati e specificamente graduati per i settori laddove è stato meno possibile operare una comunitarizzazione, la Convenzione decideva di «fondere» i c.d. tre pilastri, di introdurre un'unica personalità giuridica per l'Unione e di razionalizzarne e meglio definirne le competenze, anche attraverso la riduzione della gamma degli strumenti giuridici adottabili per il loro esercizio. Hanno trovato dignità costituzionale i diritti dei cittadini, attraverso l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali di Nizza nella parte II, e sono stati semplificati e meglio interrelati i rapporti tra le tre principali istituzioni (Consiglio, Commissione, Parlamento); è stato valorizzato il ruolo della democrazia partecipativa ed incentivata l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, attraverso la predisposizione di protocolli specifici.

2. *L'avvio della Conferenza Intergovernativa e le proposte della Presidenza italiana*

In base a questa tablatura di proposte (sintetizzata qui in modo assai sommario), tornava in capo agli Stati nazionali, così come previsto dall'art. 48 TUE, il compito di decidere se e come dotarsi di una «Costituzione europea»; una scelta che era direttamente all'esame dei lavori del semestre di Presidenza dell'Unione a guida italiana, immediatamente successivo ai lavori della Convenzione, e che si apriva ufficialmente il 4 ottobre 2003 con la Conferenza Intergovernativa (CIG) di Roma ed un vertice straordinario dei Capi di Stato e di Governo¹.

Nel tentativo di mettere a punto un testo definitivo per dare all'Europa una Costituzione, la Presidenza ita-

¹ Si veda ora in generale l'evoluzione e le varie posizioni in G. Amato, H. Bribosia e B. De Witte, *Genesis and Destiny of the European Constitution. Commentary of the Treaty establishing a Constitution for Europe in the light of the travaux préparatoires and future prospects*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

liana, avendo recensito oltre novantacinque argomenti sui quali non c'era accordo, formulava una serie di proposte per completare e migliorare il progetto della Convenzione, discutendole in sette sessioni della CIG a livello dei Ministri degli Esteri o di Capi di Stato e di Governo². E, alla fine del suo semestre, nel Vertice finale di Bruxelles del 12-13 dicembre, sulla base delle considerazioni emerse in questi incontri, la Presidenza presentava una proposta globale composta da tre documenti:

- il Progetto di Trattato costituzionale della Convenzione, come rielaborato dal Gruppo di esperti giuridici (doc. CIG 50/03 e 50/03 ADD1);

- un documento con proposte di modifica sui punti ancora controversi, rivisto alla luce delle discussioni al «Conclave» ed alla sessione ministeriale dell'8 dicembre (doc. CIG 60/03 e 60/03 ADD1);

- un documento sulle sole questioni istituzionali di maggiore rilevanza: composizione della Commissione e del Parlamento Europeo e calcolo della maggioranza qualificata in Consiglio (doc. CIG 60/03 ADD2).

I lavori della Presidenza italiana sono stati caratterizzati da un metodo più trasparente rispetto alle precedenti Conferenze intergovernative, coinvolgendo anche i rappresentanti del Parlamento europeo ed assicurando – pressoché in tempo reale – la pubblicità, con la messa on line (al sito: <http://www.ueitalia2003.it>), dei verbali e dei documenti di tutte le riunioni della CIG.

Il confronto è stato assai duro. Gli Stati, che in virtù della composizione interna della Convenzione, del metodo di lavoro adottato e – si può ben dire – dello «spi-

² Le sessioni della CIG convocate dalla Presidenza italiana sono state quelle del: 13 ottobre, a Lussemburgo, con la Riunione dei Ministri degli Esteri; 16 ottobre, a Bruxelles, con la Riunione dei Capi di Stato e di Governo; 27 ottobre, a Bruxelles, con la Riunione dei Ministri degli Esteri; 18 novembre, a Bruxelles, con la Riunione dei Ministri degli Esteri; 28-29 novembre, a Napoli, con il c.d. «Conclave» dei Ministri degli Esteri; 8 dicembre, a Bruxelles, con la Riunione dei Ministri degli Esteri; 12-13 dicembre, a Bruxelles, con il Vertice dei Capi di Stato e di Governo.

rito» davvero fattivo che aveva animato i suoi lavori, erano stati costretti a smussare le proprie posizioni più fortemente nazionalistiche in quella dialettica comune tutta tesa al raggiungimento di un «necessario» compromesso, ritornarono subito a far valere i propri interessi specifici nelle riunioni della Conferenza Intergovernativa, quasi che per loro la partecipazione ai lavori della Convenzione europea (addirittura, per molti Paesi, attraverso il diretto coinvolgimento degli stessi Ministri degli Affari Esteri) avesse rappresentato soltanto una parentesi, non vincolante in qualche modo neanche rispetto alla propria opinione pubblica.

Così, mentre alcuni (soprattutto sul versante italiano e polacco) volevano da subito porre mano al testo del Preambolo, ritenuto troppo «laicista» ed incapace di rappresentare autenticamente le radici e i fondamenti dell'Europa, altri, come la Spagna e – tra i nuovi entranti – la Polonia, ponevano con forza il problema del «peso» attribuito a ciascun Paese in termini di voto nel Consiglio dei Ministri europeo. Per il Governo spagnolo di Aznar – che peraltro anche durante tutta la Convenzione europea aveva ribadito più di altri l'importanza dei suoi interessi nazionali – l'obiettivo era quello di conservare quei 27 voti che aveva così brillantemente ottenuto nel negoziato del dicembre 2000, durante la Conferenza Intergovernativa di Nizza, riuscendo – pur con i suoi trentasette milioni di abitanti – a porsi pressoché alla pari dei quattro grandi (cioè Francia, Germania, Italia e Regno Unito, che rimanevano tutti allo stesso livello nel nuovo tetto di 29 voti). Per la Polonia, invece, l'obiettivo era quello di consolidare il proprio ruolo di capofila dei nuovi Paesi entranti, anche attraverso l'evidenza numerica del peso dei voti nel Consiglio europeo.

Entrambi i Paesi dunque puntavano a modificare quella proposta, approvata con larghissimo consenso dalla Convenzione, di abbandonare il voto ponderato e di passare al criterio (che la Commissione europea aveva già e invano sostenuto a Nizza) di ritenere approvata una delibera in Consiglio (quando si tratta di delibera a maggio-

ranza) allorché essa sia stata adottata dalla maggioranza degli Stati che rappresenti anche la maggioranza dei cittadini (in particolare, la Convenzione prevedeva il 60% dei cittadini). Un criterio più semplice, perché più comprensibile ai cittadini europei e, al tempo stesso, più oggettivo, in quanto immune dalla *politique politicienne*, giacché ancorato alla doppia legittimazione dei due principi sui quali si fonda l'Unione: la forza degli Stati e la forza dei cittadini.

Rotto quindi fin dal primo incontro del 4 ottobre al vertice di Roma il vaso di Pandora dell'immodificabilità del testo, anche nelle sue parti già maggiormente condivise, si è cercato – talvolta, con una certa scientificità – di smantellare il testo della Convenzione in tutti i punti nei quali gli interessi degli Stati nel loro insieme e quelli singoli di ciascuno, avrebbero potuto (o dovuto) cedere il passo ad una configurazione di un'Europa più cogentemente unitaria.

E la prima vittima di questa «epurazione» è stato proprio quell'organo che si sarebbe potuto trasformare, nell'intento dei suoi estensori, in una seconda Camera «federale», cioè il Consiglio Legislativo e degli Affari Generali. Questo organismo che, previsto all'art. 23 del Progetto, avrebbe introdotto con chiarezza il principio bicamerale nell'ordinamento comunitario, da un lato, era dedicato ad assicurare «la coerenza dei lavori del Consiglio dei ministri [...] prepara[ndo] le riunioni del Consiglio europeo, assicura[ndone] il seguito in collegamento con la Commissione»; dall'altro, nell'esercizio della funzione legislativa, avrebbe dovuto «delibera[re] e si [sarebbe dovuto] pronuncia[re] congiuntamente al Parlamento europeo, sulle leggi europee e sulle leggi quadro europee, conformemente alle disposizioni della Costituzione».

Comunque, preso atto quasi da subito da parte della Presidenza italiana dell'impossibilità di ricomporre i molti dissensi in questo crescendo di richieste di emendamento, si tenevano i primi quattro incontri programmati senza particolari risultati, finché, dopo una prima proposta di compromesso (CIG 52/03) sottoposta alla riunione mini-

steriale (c.d. Conclave) di Napoli del 28 e 29 novembre 2003, non venne elaborata una nuova versione complessiva di compromesso, interamente sostitutiva di tutti i testi precedenti.

Questo testo, presentato al Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003 e composto da tre documenti (una nota di sintesi della Presidenza; un documento contenente le disposizioni del progetto di Trattato sulle quali era stato raggiunto un primo parziale accordo; un documento di riflessione sulle disposizioni del progetto di Trattato riguardanti i temi su cui ancora non era stata raggiunta una posizione condivisa) prevedeva che il risultato finale della Conferenza Intergovernativa si sarebbe dovuto fondere in due documenti distinti: un testo-base, cioè il consolidato del Trattato, ed «un unico pacchetto di modifiche a tale testo consolidato, basato sulle proposte della Presidenza modificate alla luce delle discussioni». Conseguentemente, soltanto dopo si sarebbe proceduto ad elaborare un testo unico e consolidato: una proposta che, in definitiva, certificava sia il fallimento della possibilità durante il semestre di Presidenza italiana di approvare il progetto di Costituzione europea sia la volontà di non disperdere definitivamente l'*acquis* raggiunto dopo le numerose e faticose consultazioni formali ed informali che erano avvenute nel corso di questo periodo.

In uno scenario del genere, nonostante un estremo tentativo di mediazione che, comunque, si dimostrava vano anche di fronte all'ultimissimo testo predisposto – *jamais diffusé* – approntato nella notte tra il 12 e 13 dicembre, il semestre italiano di Presidenza si chiudeva senza approvare alcun testo, in quanto anche lo stesso testo consolidato contenente i risultati ormai raggiunti dalla CIG, annunciato e promesso dalla Presidenza italiana, non venne più prodotto.

3. I lavori sotto la Presidenza irlandese

L'impossibilità di arrivare ad un compromesso (soprattutto sul sistema di voto in Consiglio, sulla composizione della Commissione e sul numero minimo dei rappresentanti degli Stati membri al Parlamento europeo) era lo sfondo sul quale iniziava a muovere i primi passi la nuova Presidenza di turno dell'Unione, la Presidenza irlandese.

Priva del documento sui compromessi raggiunti durante il semestre italiano, la nuova Presidenza si impegna con grande lena alla ricerca di un accordo definitivo, anche grazie alla collaborazione offerta dalla Commissione europea in vista dell'imminente Consiglio europeo di primavera e prima della consultazione elettorale per il rinnovo del Parlamento europeo.

La strategia irlandese era assai chiara: evitare un secondo fallimento dopo quello del semestre italiano, puntando ad una convocazione della Conferenza Intergovernativa soltanto per sancire formalmente un eventuale accordo, senza cioè aspettare che l'accordo maturasse durante l'incontro dei Capi di Stato e di Governo, demandando quindi l'intero negoziato al segreto delle Cancellerie. Una procedura rivelatasi poi vincente, ma certamente quanto di più lontano dai principi di trasparenza e pubblicità, così vitali per quella che sarà la Carta costituzionale nella quale tutti gli europei dovranno riconoscersi.

E così, parallelamente, mentre il Gruppo degli esperti giuridici CIG presieduto dal Capo del Servizio giuridico del Consiglio proseguiva i lavori secondo il calendario stabilito sotto la Presidenza italiana, mettendo a punto il testo dei protocolli sull'abrogazione di atti e trattati che integrano o modificano i trattati CE e UE e sui primi quattro trattati di adesione, la Presidenza irlandese intratteneva una fitta serie di contatti a livello sia politico sia di alti funzionari con tutti gli Stati membri attuali e gli Stati aderenti e candidati, nonché con la Commissione europea e il Parlamento europeo, svolgendo peraltro una prima discussione informale sulle prospettive di progresso

in merito alla possibilità di un accordo globale, nella sessione di gennaio del Consiglio «Affari generali e relazioni esterne» tra i Ministri degli Affari esteri.

Nonostante il lavoro diplomatico, vari motivi concorsero ad un rallentamento delle trattative almeno fino alla seconda metà di marzo 2004; tra i principali vi era l'attesa sull'esito delle elezioni politiche in Spagna. Un risultato che non sarebbe stato scevro di conseguenze sul dibattito in corso in quanto una riconferma del centro-destra, seppure ormai senza la *premiership* di Aznar, avrebbe significato una chiara continuazione della politica di strenua difesa degli interessi «numerici» spagnoli nel Consiglio; mentre una vittoria socialista – che peraltro non appariva probabile – avrebbe potuto dare al dibattito una prospettiva nuova, capace sì di tutelare la Spagna come grande potenza nel consesso europeo, ma anche di trovare in qualche modo una soluzione per l'approvazione comune di quel che ormai rimaneva del progetto di Costituzione redatto dalla Convenzione europea. La drammatica vicenda dell'attentato terroristico dell'11 marzo in Spagna, e soprattutto, la gestione assai discutibile che ne hanno fatto il premier uscente Aznar e il suo Governo, hanno ribaltato tutti i pronostici e, nel giro di tre giorni, l'asse della vittoria si è spostata nelle mani del partito socialista che, guidato da José Luis Rodríguez Zapatero, vinceva le elezioni.

Sull'onda di questi eventi, ed alla luce della consapevolezza che soltanto un'Europa più unita avrebbe potuto affrontare le nuove sfide che si profilavano, la Presidenza irlandese registrava in modo pressoché unanime la volontà di concludere i negoziati in tempi brevi. Ed in tal senso, in vista della Conferenza Intergovernativa di Bruxelles del 25 e 26 marzo 2004 (il c.d. vertice di primavera), oltre a confermare che il grosso delle disposizioni del progetto di trattato costituzionale elaborato dalla Convenzione non era stato messo in discussione e che su molte delle proposte avanzate dalla Presidenza italiana, nel documento presentato al Consiglio europeo di dicembre (CIG 60 ADD 1 e ADD 2), si poteva registrare un ampio con-

senso, la Presidenza di turno predisponere un documento sintetico nel quale individuava le questioni che restavano problematiche per le delegazioni, delineando, in via informale, al tempo stesso le possibili soluzioni (CIG 70/04). Così, mentre alla riunione dei Ministri degli Affari esteri del 17-18 maggio 2004 a Dublino veniva presentato il testo con i c.d. *Focal Points* (CIG 73/04) che, sintetizzando in allegati lo stato dell'arte, non costituiva ancora di per sé una proposta ufficiale, la Presidenza, in vista del Vertice finale del suo semestre a Bruxelles previsto per il 17 e 18 giugno 2004, predisponere un ulteriore testo (CIG 81/04), che riteneva capace di «find consensus in the framework of the final overall agreement». Tale testo dimostrava l'ormai chiarissima volontà di estendere il più possibile i voti all'unanimità, aggravando – attraverso la possibilità che l'opinione contraria di un solo Parlamento nazionale potesse bloccare tutto – anche il meccanismo della c.d. passerella, strumento pensato per consentire al Consiglio europeo di decidere (sempre all'unanimità) che il voto all'unanimità previsto per un determinato settore potesse essere sostituito con un voto a maggioranza. Un atteggiamento che, peraltro, sempre riguardo allo strumento della passerella, veniva fatto valere anche in merito alle cooperazioni rafforzate.

Ad ogni modo, la strategia irlandese, nonostante l'impressione che spesso si è avuta che l'obiettivo di avere una Costituzione fosse, a tratti, più importante di quello di avere una buona Costituzione, ha dato i suoi frutti e, dopo tutti i vari passaggi e le modifiche (per lo più peggiorative) che sono intervenute nel testo, nella riunione dei Capi di Stato e di Governo di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004, è stato finalmente approvato il testo definitivo del Progetto di Costituzione.

Si è chiusa così una fase che, aperta dalla Dichiarazione di Laeken del 2000, a quasi un anno di distanza dalla conclusione dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa, che ha portato questo testo, con tutti i suoi pregi e difetti, gli slanci e le regressioni, composto da 448 articoli, diviso in quattro Parti e vari Protocolli, ad essere

sottoposto alla ratifica da ciascun Paese in forme autonomamente scelte, dopo la firma finale a Roma nella Sala del Campidoglio, lì dove cominciò tutto quarantasette anni fa, nel 1957, con la firma dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità dell'energia atomica (Euratom).

4. *Il processo di ratifica e i referendum negativi francese e olandese del 2005*

Pertanto, in ragione del combinato disposto derivante dall'art. 18 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati e dell'art. IV-447 del Trattato costituzionale che fissava le condizioni per la sua entrata in vigore, i governi, dopo non pochi tentennamenti³, hanno cominciato il processo di ratifica, a partire dal primo referendum spagnolo del 20 febbraio 2005, approvato a lar-

³ In alcuni Stati membri il problema della compatibilità del trattato con la Costituzione nazionale non si è posto. In altri invece, ad esempio la Francia e la Spagna, sono stati aditi rispettivamente il *Conseil constitutionnel* e il *Tribunal Constitucional* per sapere se si dovesse procedere ad una modifica costituzionale prima di seguire l'iter della ratifica del trattato o se esso fosse compatibile con la Costituzione nazionale senza che fosse necessario modificarla. Gli esiti sono notissimi: nel caso francese, deciso il 19 novembre 2004 (decisione, n. 2004-505 dc), il *Conseil* da un lato dichiara la necessità di una riforma costituzionale che consentisse al Parlamento francese di esercitare i diritti concessi dal Trattato costituzionale dall'altro, ribadisce la *primauté* del diritto dell'Unione rispetto al diritto nazionale prevedendo, tuttavia, che la Costituzione francese conservi «la sua collocazione apicale nell'ordinamento giuridico interno». Il Tribunale spagnolo, nella sua *declaración* del 13 dicembre 2004 (DTC, 1/2004) riconosce compatibile il primato del diritto dell'Unione rispetto a quello interno e con la Costituzione ma ancora una volta rimarca il ruolo decisivo de «l'esistenza degli Stati e delle loro strutture fondamentali, nonché dei loro valori, dei loro principi e dei loro diritti fondamentali, che non potrebbero in alcun modo venir disconosciuti a causa della cessione all'organizzazione sopranazionale dell'esercizio della competenza». Cfr., per tutti, J.-C. Piris, *The Constitution for Europe. A Legal Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

ghissima maggioranza (76,7%) fino ad arrivare, passando per vie tortuose e tuttavia obbligate, un anno dopo nell'autunno 2006 ad un quadro nel quale diciotto Stati su ventisette avevano ratificato il Trattato costituzionale, due l'avevano respinto, e cinque avevano sospeso il procedimento di ratifica.

Senza doversi dilungare sui rispettivi processi di ratifica⁴, è opportuno tuttavia ricordare l'ambito che ha portato la Francia prima, e i Paesi Bassi poi, a rifiutare attraverso il voto referendario il Trattato costituzionale.

In premessa va detto che l'effetto normativo tra i due Paesi non era simile: infatti, mentre, come noto in Francia i risultati del referendum erano giuridicamente vincolanti, nei Paesi Bassi questo era un referendum di tipo consultivo che tuttavia non nascondeva il suo valore oggettivo, non soltanto in ragione del tema proposto ma anche perché esso rappresentava anche il primo referendum di un certo qual peso politico della storia moderna di quel Paese al punto tale che gli stessi partiti politici olandesi avevano convenuto che si dovesse procedere ad un voto del loro Parlamento laddove il risultato della votazione fosse stato il prodotto di una partecipazione superiore al 30%.

Il noto esito negativo di entrambi i voti ha *in nuce*, tuttavia, ragioni diverse. Esse attengono non tanto – o non soltanto – alla contrarietà dei due elettorati rispetto al testo in votazione, quanto piuttosto a motivi di politica interna e alle differenti «funzionalità» che questo momento deliberativo aveva assunto nel posizionamento dei partiti politici di entrambi i due sistemi politici.

Nei Paesi Bassi, il sostrato per capire fino in fondo le ragioni di questo voto negativo parte dal fatto che da tempo quella democrazia è caratterizzata da una bassa passione da parte dell'elettorato olandese per la politica

⁴ Si rinvia per un panorama completo al saggio di J. Ziller, *Le processus des ratifications et la période de réflexion*, in G. Amato, H. Bribosia e B. De Witte, *Genesis and Destiny of the European Constitution*, cit., Bruxelles, Bruylant, 2007.

e le scelte europee, causa che determina con costante e drammatico effetto il fatto che dal 1994 la partecipazione elettorale per le elezioni europee non supera mai il 40%.

Si aggiunga a ciò il clima di grande malessere popolare e di spinte centrifughe e polarizzanti derivanti dagli omicidi di Pim Fortuyn e di Theo Van Gogh, il fatto che i contribuenti olandesi erano, all'epoca, tra i cittadini degli Stati dell'Unione quelli che pagavano più tributi per l'Europa, la bassa informazione e, per certi aspetti, la difficile decrittazione di un testo che si votava assai voluminoso, infine, la non vincolatività dell'esito, e si può capire rapidamente come quest'insieme di ragioni abbia contribuito a rendere scontato l'esito del voto.

In Francia, invece, il significato politico del voto contrario vede altri fattori determinanti.

Il primo dei quali è certamente il quadro politico interno, fortemente segnato dalla volontà dell'allora Presidente della Repubblica Chirac di polarizzare da subito lo scontro in funzione delle successive elezioni presidenziali e politiche. L'obiettivo era quello di utilizzare quindi il referendum, dapprima, come strumento per dividere il partito socialista dall'interno – cosa che poi puntualmente è avvenuta⁵ – e poi, di utilizzarlo come strumento di lotta dentro la politica europea, soprattutto in funzione della c.d. direttiva Bolkenstein sul completamento del mercato interno in tema di libera prestazione di servizi, anche qui, operazione pienamente riuscita.

Questi diversi fattori e l'utilizzo strumentale, dunque, di argomenti palesemente propagandistici⁶ che facevano

⁵ E come non ricordare, a titolo d'esempio, che tra i più ferventi sostenitori del «no» al referendum al Trattato costituzionale spiccava l'ex primo ministro Laurent Fabius, già ardentemente ed oltremodo europeista, il quale poi, appena due anni dopo, mutava la sua posizione e, con brillante maestria, è venuto a sostenere che il Trattato semplificato – poi approvato a Lisbona nel dicembre 2007 – rappresentava «une victoire du non» e di coloro che avevano promosso e votato negativamente nel referendum francese. Cfr. l'intervista a «Le Monde» del 27 giugno 2007.

⁶ Si pensi agli istinti xenofobi e razzisti da un lato, e a quelli legati

leva sugli istinti più nascosti e viscerali dell'elettorato francese, misero davvero da parte le ragioni contenutistiche di questo voto, sul progresso dell'integrazione europea e sulle prospettive che questo nuovo testo di riforma e di rilancio dell'Unione proponeva. Sicché, nonostante l'altissima partecipazione (circa il 70%) il referendum e l'esito del suo voto è stato lo strumento per regolare scelte (e «conti») della politica che nulla avevano a che fare con esso.

Anche per questo forse, a differenza del 1954, quando il voto contrario dell'Assemblea nazionale francese aveva chiuso definitivamente le porte sul progetto per una Comunità Europea di Difesa, l'effetto del doppio «no» non ha fermato invece il processo di ratifica.

5. *Il c.d. «periodo di riflessione» e il rilancio dello spirito europeistico*

Ciononostante, l'esito negativo rallentò moltissimo il lavoro europeo al punto tale che il Consiglio europeo del giugno 2005 annunciava nelle sue Conclusioni che si era aperto un «periodo di riflessione» atto a rendere ciascuno Stato membro libero di scegliere se continuare o meno il processo di ratifica.

Questa scelta, evidentemente dettata dalle inquietudini e dalle paure registrate dei cittadini dell'Unione anche dall'Eurobarometro, tuttavia non portò a ripensare in profondità – soprattutto nei Paesi dove si era espresso o un voto negativo al testo oppure maggiori difficoltà, come il Regno Unito – l'appartenenza e le ragioni dello stare insieme nell'Unione europea.

Anzi, questo tempo non venne utilizzato per nulla né in quegli Stati, dove non si prevedevano iniziative atte a ra-

al proprio lavoro e tenore di vita dall'altro, quando si cavalcarono le paure popolari riguardo all'arrivo in massa di nuovi lavoratori da parte dei nuovi Paesi membri, come ad esempio, per tutti, all'arrivo del «famoso» idraulico polacco.

gionare d'Europa né da parte delle Istituzioni dell'Unione che, come ricorda Jacques Ziller, sotto la Presidenza britannica guidata da Tony Blair, deliberatamente aveva in animo di tacere e non muovere nulla relativamente al Trattato costituzionale e quindi di far passare, davvero quasi sotto silenzio, il prodotto della Convenzione.

Pertanto, il rilancio dello spirito europeistico avviene soltanto a partire dalla Presidenza finlandese nel secondo semestre 2006, dopo un'assai poco incisiva, su questo tema, politica della Presidenza austriaca. Tale spinta avviene anche in ragione delle elezioni europee del 2009 e della necessità di individuare e definire compiutamente il nuovo quadro politico-normativo e istituzionale dell'Unione entro questa *deadline*.

In questo quadro, la svolta viene data dalla Presidenza di turno tedesca che, dal 1° gennaio 2007 con il nuovo Cancelliere federale, Angela Merkel, assumeva su di sé l'onere di «chiudere» il periodo riflessivo di transizione, dopo che si era concluso l'iter delle procedure di ratifica entro la fine del 2006.

6. *La Conferenza Intergovernativa del 2007 e il Trattato unificativo*

Il Semestre di Presidenza tedesca, in questo quadro, si è presentato come un pieno successo, politico e diplomatico, concluso definitivamente con il Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007.

Infatti, con un'abile – e tuttavia non in solitaria – azione diplomatica, la Germania riusciva a far accantonare il testo del Trattato costituzionale del 2004 nella sua forma, ma a salvarne in gran parte la sostanza (come si può ben leggere nei commenti contenuti in questo volume) e tutte le maggiori innovazioni che, a partire dal piano istituzionale, caratterizzano il nuovo Trattato⁷,

⁷ Per le varie dinamiche e il clima dei negoziati, si veda l'interes-

aprendo quindi lo spazio per la successiva Presidenza portoghese, nel secondo semestre 2007, per arrivare alla firma definitiva, nella Conferenza Intergovernativa di Lisbona aperta nell'ottobre 2007, del nuovo Trattato unificativo che, dopo le ratifiche da parte degli Stati membri, entrerà in vigore il 1° gennaio 2009: in tempo per le elezioni europee di giugno, in tempo per costruire un nuovo clima politico e popolare che torni a dare nuovo vigore a quella speranza di pace che è sempre stata l'idea di una Unione degli Stati dell'Europa.

santissimo articolo dell'Ambasciatore Rocco Cangelosi pubblicato nella rivista «Astrid Rassegna». Cfr. R. Cangelosi, *È morta veramente la Costituzione europea? Prospettive della Conferenza intergovernativa dopo il Consiglio europeo del Giugno 2007*, in «Astrid Rassegna», n. 56, 12 settembre 2007.

