

Le nuove istituzioni europee

Di Giuliano Amato

Commento finale al volume in corso di pubblicazione "Le nuove istituzioni europee" a cura di F. Bassanini, G. Tiberi, Collana "Quaderni di Astrid", Il Mulino, Bologna, 2008

In un volume come questo ai commenti finali non si chiede di tornare sui contenuti informativi che i singoli capitoli hanno già svolto in modo esauriente, ma di avvalersi di tali contenuti per rispondere alle domande che pendono da giugno sul Trattato appena approvato. I lettori infatti, arrivati a questo punto, hanno già assimilato l'inventario delle tante clausole del Trattato costituzionale che si sono salvate e delle poche che si sono perse, del modo diverso, tuttavia, con cui si fatto il montaggio (rinunciando al testo nuovo interamente sostitutivo dei vecchi), dei protocolli, infine, e delle dichiarazioni che accompagnano con abbondanza e puntiglio tanti degli articoli approvati. Acquisito tutto questo, che cosa prevale nel giudizio conclusivo, prevalgono le diversità o prevalgono gli elementi comuni rispetto al Trattato Costituzionale? Taluni dicono che a quasi la stessa cosa, altri non lo negano, ma aggiungono che anche il DNA della mosca e quello dell'uomo sono eguali per il 98%. Chi ha ragione? E qual è il peso, in particolare, della scelta di emendare i precedenti trattati e quali ne sono gli effetti? Quale, infine, il futuro che potrà uscirne?

Il ritorno alla tradizionale tecnica emendativa, e ai risultati assai poco trasparenti a cui essa dà luogo, è stato attribuito da alcuni a una sorta di vendetta della burocrazia di Bruxelles, che ha voluto riprendere in mano una materia sottrattata dalla politica ai tempi della Convenzione. L'ipotesi è molto generosa verso la Convenzione, ma forse lo è troppo verso la politica, che non pratica solo la nobile arte a cui nella Convenzione seppe dedicarsi. In Europa, infatti, nulla è più politico del baratto che porta ad accettare o addirittura a costruire un risultato peggiore di un altro in termini europei, in cambio di una riduzione delle proprie difficoltà nell'arena politica interna. E tutto lascia pensare che qui si sia trattato appunto di questo e che, grazie a questo, si sia anche aperta la strada al ritorno in forze della burocrazia di Bruxelles. Torniamo ai mesi della c.d. "pausa di riflessione" e a quella che nel corso di essi è venuta progressivamente emergendo come la via di uscita più condivisa dall'empasse in cui si era finiti dopo i no francese e olandese. Che cosa si sono detti (più o meno apertamente) i Governi? Delle modifiche che già avevamo deciso - così hanno ragionato - abbiamo in effetti bisogno (con qualche variazione e qualche codicillo), ma ciò che davvero crea un problema in casa di diversi noi è che si tratti di una Costituzione. Liberiamoci allora della Costituzione, torniamo a un Trattato alla vecchia maniera, che si aggiunge in via incrementale ai precedenti, e liberiamoci così anche dei referendum. A queste condizioni nel 2009 sarà tutto fatto e ratificato e avremo recuperato quasi per intero il tempo perduto.

Certo, c'erano più modi per arrivare a un tale risultato e non tutti lo avrebbero reso tanto illeggibile quanto quello a cui, seguendo peraltro la tradizione prevalente, si è giunti in concreto. Del resto più di uno, a partire da chi scrive, aveva già dubitato della correttezza del nome "Costituzione" per lo stesso testo approvato dalla Convenzione. Anzi - si era detto - aver dato a quel testo un nome tanto solenne era stato addirittura fuorviante, perché andava oltre i contenuti (più avanzati del passato, ma non tali da far uscire l'Unione dal suo pre-esistente assetto ibrido) e creava così in paesi come la Francia aspettative frustrate e in paesi come il Regno Unito timori e repulsioni esorbitanti. Né il testo aveva acquisito natura costituzionale per la sola ragione che si erano consolidati in esso tutti i Trattati precedenti, che ne dovevano essere conseguentemente abrogati. Il consolidamento infatti era stato richiesto dalla Dichiarazione di Laecken a fini di mera semplificazione, non certo perché esso bastasse a fare del nuovo testo una Costituzione. Ma qui si sono da ultimo infilate, con disarmante e tuttavia efficace realismo, le esigenze dei governi: poteva ben essere che un testo consolidato non fosse per ciò stesso una costituzione, ma di sicuro non poteva esserlo una serie disparata di emendamenti, non destinati a divenire un nuovo e distinto documento. Della Costituzione venivano meno così le stesse premesse materiali. E la conseguente illeggibilità, proprio perché espressiva della tradizione, aveva in sé qualcosa di tranquillizzante e poteva concorrere con efficacia ad asseverare la scomparsa della Costituzione. Così è stato.

Così è stato e le modalità con cui i giuristi di Bruxelles hanno attuato le intenzioni dei governi hanno intelligentemente garantito che in nessun caso il prodotto del loro lavoro potesse avere alla fine sapore

costituzionale. Come i lettori già sanno, i diversi emendamenti, presentati nella forma più brutta nel Trattato sottoposto ora a ratifica, sono destinati a ricomporsi dopo la ratifica, alcuni nell'emendato Trattato sull'Unione, altri nell'emendato Trattato della Comunità, che assumerà il nome di Trattato sul funzionamento dell'Unione. Ma attenzione, i nomi prescelti potrebbero far pensare ad una superiorità del Trattato sull'Unione nei confronti del Trattato sul funzionamento della medesima e nutrire perciò l'aspettativa che nel primo trovino collocazione le norme fondamentali e nel secondo quelle che le attuano, così come accadeva con la parte I e la parte III del testo della Convenzione. Non è così e l'ordine suggerito dai nomi è poi negato dalla collocazione delle singole clausole, giacché, per fare solo un esempio, la clausola che definisce e alloca le competenze legislative sull'Unione sarà nel Trattato sul funzionamento. In questo modo ci saranno come oggi due trattati, come oggi essi saranno assolutamente paritari e sarà evitato il rischio che il Trattato sull'Unione arrivi ad essere ritenuto la Costituzione europea.

Personalmente, proprio perché avevo ritenuto io stesso enfatico l'uso del nomen per il testo della Convenzione, non penso che sia su questo che si giochi la risposta alla domanda se il nuovo testo sia "quasi la stessa cosa" o sia, nonostante la larghissima presenza delle medesime clausole, una cosa profondamente diversa. Partiamo da una premessa: l'assetto europeo è, da cinquant'anni, in costante movimento e assestamento. Movimento e assestamento passano per modifiche ai Trattati, ma passano anche per interpretazioni, prassi, scelte talora di fatto, talora codificate al fianco dei Trattati e poi magari riassorbite nel loro tessuto. Fasi diverse, ora di maggiore integrazione, ora di rafforzamento delle concertazioni intergovernative, a volte si avvalgono degli stessi materiali normativi, che piegano alle rispettive esigenze, altre volte li ignorano tenendoli quiescenti nel cassetto, altre ancora li estraggono dal cassetto e ne esaltano tutte le potenzialità.

Se questo è il contesto, allora nessuna delle due risposte alla nostra domanda è necessariamente e interamente vera ed è ben possibile che siano vere entrambe. I lettori hanno già avuto modo di constatare che le perdite, rispetto al testo della Convenzione, sono limitate e che le modifiche creano in più casi appesantimenti (il rinvio temporale per l'adozione della doppia maggioranza e le complicazioni introdotte al suo interno, il rafforzamento dei parlamenti nazionali nella tutela della sussidiarietà, i geroglifici nei più estesi e più intricati *opt out* britannici), ma non veri e propri stravolgimenti. Il problema è nel senso comune di tali appesantimenti, che è il medesimo dei tanti protocolli e delle tante dichiarazioni che accompagnano il nuovo Trattato. Jacques Ziller ha esaminato in campo lungo i protocolli e le dichiarazioni che hanno accompagnato i successivi Trattati europei ed ha constatato che mai il numero di quelli che esprimono sfiducia nei confronti dell'integrazione e sottolineano pertanto la perdurante difesa delle prerogative nazionali ha raggiunto il livello di questa volta. E si può anche aggiungere che mai sono stati così prolissi, così puntigliosi, così protervi nel farlo.

Si dirà che protocolli e dichiarazioni di tale natura riflettono posizioni che, in concreto, sono presenti solo in taluni Stati Membri, mentre è ben probabile che per la larga maggioranza essi siano stati prezzi pagati all'intesa più che espressioni di orientamenti condivisi. Ma in ogni caso li si è dovuti approvare e ciò significa che verso la maggiore integrazione di cui ha bisogno l'Europa di oggi procede senza slancio adeguatamente condiviso, o se vogliamo frenata da freni interni di particolare intensità. Dal che anche consegue che di diverse disposizioni che sta approvando essa dovrà fronteggiare interpretazioni riduttive o addirittura ostative, grazie alla rafforzata propensione al suo interno a puntare sul suo versante intergovernativo e a indebolire quello comunitario. Questo è il contesto di oggi e in esso il nuovo Trattato appare assai diverso dallo stampo da cui è uscito.

Ma per quanto tempo lo sarà? Già è bastato il cambio di governo in Polonia, intervenuto fra la conclusione della Conferenza Intergovernativa e la firma del nuovo Trattato, perché il fronte dei renitenti apparisse indebolito; e perché emergesse che il problema più ostico fra di noi è e rimane quello che il Regno Unito non ha mai risolto circa il ruolo che intende svolgere verso l'Europa e, possibilmente, in Europa. Il nuovo Trattato gliene offre l'occasione e sarebbe bene che una buona volta si abbandonassero oltre Manica gli argomenti capziosi dietro ai quali si ama nascondersi e ci si risolvesse a raccogliercela. Per farlo, basta ratificare il nuovo testo e poi discutere e decidere se avvalersi della facoltà, che esso per la prima volta introduce, di recedere dall'Unione. E' davanti a questa scelta, e a questa responsabilità, che il Brontolo britannico ha il dovere di mettersi.

Ma c'è qualcosa che anche gli altri devono fare. E' compito infatti di tutti rimettere a fuoco le missioni che attraverso l'Europa vogliamo assolvere nel nuovo secolo, davanti alle sfide che esso ci pone. Il

nuovo Trattato definisce obiettivi molto generali a questo riguardo, ma è evidente che in esso l'accento cade sulla messa a punto di congegni istituzionali. E quindi- si potrebbe dire- ci da' gli strumenti per restaurare la chiesa, ma non per promuovere la fede che spinge i fedeli ad entrarvi. Altro a tal fine dovrà essere fatto.

Ma intanto il Trattato, una volta ratificato, sarà lì. E – come ha scritto il già Presidente della Convenzione Giscard – “le jour où des femmes et des hommes, animés de grandes ambitions pour l'Europe, décideront de s'eu servir, il pourront réveiller, sous la cendre qui le recouvre aujourd'hui, le rêve ardent de l'Europe unie ». Una chiusa del genere è troppo enfatica e troppo ottimista? Forse. Ma racchiude la sua parte di verità.