

Un nuovo Trattato per l'Europa

di Richard Baldwin e Mika Widgren***

L'Unione Europea ha bisogno di un nuovo Trattato. Dimostriamo la nostra tesi sulla base di due elementi di prova. Il primo si fonda sui dati: il rallentamento dell'attività decisionale in Europa dopo l'allargamento del maggio 2004. Il secondo si fonda su un argomento di "preferenze rivelate" applicato agli uomini e alle donne che più sono a contatto con la realtà del processo decisionale all'interno dell'Unione Europea, ovvero i leader degli Stati membri.

I fatti: la produzione legislativa nell'Unione Europea

In una recente pubblicazione, un gruppo di studiosi francesi ha documentato il drastico calo della produzione legislativa europea pre e post-allargamento. (1) Come si vede dal primo grafico, l'allargamento del maggio 2004 è stato accompagnato da un crollo improvviso del numero di leggi varate dall'Unione Europea. Naturalmente, l'allargamento non è il solo "sospettato": nel 2004 ha si sono insediati un nuovo Parlamento europeo e una nuova Commissione. Tuttavia, nel 2005 il calo è stato molto più importante di quello avvenuto nel 1999 con l'avvicendamento precedente (vedi secondo grafico). Dati molto recenti ripresi da ricerche di studenti di dottorato mostrano che produzione legislativa nel 2006 è tornato su livelli vicini al pre-allargamento. (2) Tuttavia, il dato aggregato del 2006 nasconde il fatto che una quota significativamente più ampia della legislazione riguarda aree per le quali le decisioni nel Consiglio dei ministri sono prese a maggioranza e non all'unanimità. Le materie di legge soggette a voto a maggioranza – misure per il mercato unico e simili – sono però meno controverse, e lo spostamento rafforza dunque l'impressione che nell'Unione allargata il meccanismo decisionale abbia avuto particolari problemi ad affrontare le questioni controverse. I dati che emergono da sondaggi tra gli "insider" dell'Unione Europea (condotti dagli stessi studenti di dottorato) confermano la conclusione generale che raggiungere il consenso è divenuto molto più difficile dopo l'allargamento.

"Preferenze rivelate"

Contare il numero di leggi approvate non è un buon sistema per valutare l'impatto dell'allargamento sulla capacità decisionale dell'Unione Europea. Il problema di fondo è che non esiste una metrica precisa per misurare l'attività legislativa. Alcune direttive europee hanno effetti profondi, mentre altre sono estremamente tecnocratiche. Il fatto che non si possa misurare in modo preciso l'attività decisionale non significa però che non possa essere comunque stimata.

Alcune centinaia di persone sono direttamente coinvolte nel processo decisionale europeo. Ovviamente, sanno se l'allargamento ha ostacolato l'attività decisionale nell'Unione Europea. Ma come facciamo ad arrivare a questa "conoscenza privata"? Chiedere semplicemente ai diretti interessati non è un buon metodo perché gli insider hanno un interesse diretto a manipolare strategicamente le loro affermazioni, che non sono comunque verificabili.

Gli economisti aggirano tali problemi attraverso un argomento da "preferenze rivelate". L'idea è che le scelte che le persone fanno in circostanze difficili rivelano i loro veri pensieri: una strategia che applicheremo alla domanda se sia necessario un nuovo Trattato per l'Europa. Il punto è che quasi tutte le persone che sanno realmente se l'allargamento richieda o meno una riforma dei processi decisionali all'interno dell'Unione Europea rispondono ai leader politici europei – il Consiglio d'Europa – cosicché anche i membri del Consiglio devono essere a conoscenza della verità. Possiamo dunque intravedere la verità guardando alle loro scelte nei momenti difficili.

Da Amsterdam a Nizza. E oltre.

Nel giugno 1993 i leader dell'Europa a 12 sostennero che le nazioni dell'Europa Centrale e Orientale avrebbero dovuto diventare membri dell'Unione Europea. Tutti sapevano che le istituzioni europee avrebbero dovuto adattarsi e che questo avrebbe richiesto un nuovo Trattato per cambiare le regole.

Nell'Unione Europea, i Trattati sono preparati dalle cosiddette Conferenze intergovernative (Igc). Il Consiglio europeo impartì alla Igc tenuta nel 1996 il compito di preparare una riforma istituzionale legata all'allargamento, e in particolare per ciò che riguarda le regole di voto nel Consiglio dei ministri e la composizione della Commissione europea.

I negoziati della Igc96 si rivelarono difficili: produssero il Trattato di Amsterdam, ma non riuscirono a venire a capo delle riforme istituzionali. Alla fine, i membri dell'Unione Europea riconobbero di non essere d'accordo sulle riforme istituzionali definendo gli "Amsterdam Leftovers": appunto, le regole di voto per il Consiglio (allocazione dei voti, e materie soggette a voto a maggioranza) e la composizione della Commissione (in particolare se ogni Stato membro dovesse avere un commissario). Tuttavia, dal punto di vista delle preferenze rivelate, questa difficoltà è utile: Negoziati difficili come quelli della Igc96 agiscono come una sorta di "selezione naturale" sui temi in agenda. Tutti i partecipanti capiscono subito quali sono le questioni urgenti e importanti e quali sono i "riempitivi", gli interventi sulle preoccupazioni del momento o che servono a guadagnare l'appoggio di governi irresoluti. I duri negoziati e il duro lavoro degli uomini e delle donne che erano nella posizione migliore per conoscere la verità, ridussero la lista delle riforme istituzionali "da fare" ai "lasciti di Amsterdam".

Il tentativo successivo si ebbe con la Igc del 2000 e che portò al Trattato di Nizza. Il suo primo obiettivo era il varo di riforme che avrebbero dovuto mantenere la legittimità democratica dell'Unione e la sua capacità di agire nonostante l'allargamento, con una speciale attenzione al voto nel Consiglio e alla composizione della Commissione.

Il Trattato di Nizza non è stato capace di riformare adeguatamente le regole decisionali dell'Unione Europea. (3)

Il fallimento, tuttavia, non era qualcosa che i leader europei potessero ammettere e, come parte integrante dell'accordo finale, il Consiglio dovette proclamare solennemente che le riforme del Trattato di Nizza erano sufficienti. Il presidente francese Chirac promise al Parlamento europeo che le riforme di Nizza sarebbero bastate a garantire il funzionamento effettivo dell'Europa e la sua legittimità anche dopo l'allargamento del club da 15 a 27. Da notare, che le riforme del Trattato di Nizza non dovevano entrare in vigore fino all'effettivo allargamento che avvenne nel maggio 2004. Le mancanze delle riforme del Trattato di Nizza – specialmente sulle regole di voto del Consiglio – non era immediatamente evidenti. Ma anche quando divennero ampiamente note, i leader europei non potevano ammettere esplicitamente il loro fallimento. I piccoli paesi membri dell'Unione che tanto potere avevano sacrificato al Trattato di Nizza, lo "vendettero" ai loro parlamenti come una dolorosa ma necessaria riforma, il prezzo dell'allargamento a Est.

Una nuova tattica era necessaria. Con la dichiarazione di Laeken del 2001, fu messa in piedi una "convenzione" e ai suoi membri fu assegnata una lista di 56 domande tra le quali si nascondeva la questione della riforma istituzionale. Una domanda era "Come possiamo migliorare l'efficienza dell'attività decisionale e il lavoro delle istituzioni in un'Unione con quasi trenta Stati membri?". Naturalmente, quello avrebbe dovuto essere il compito del Trattato di Nizza.

La domanda è illuminante alla luce delle preferenze rivelate. I negoziati che portarono al Trattato di Nizza erano stati estremamente difficili, com'è naturale che sia in ogni cambiamento negli accordi sulla divisione del potere. Tuttavia, nel 2001 i leader europei chiesero alla Convenzione di riformare il Trattato di Nizza ancor prima che le riforme del Trattato di Nizza entrassero in vigore. Questo dimostra che coloro che erano nella migliori condizioni per saperlo, sapevano che le riforme del Trattato di Nizza erano un fallimento.

La Convenzione, presieduta dall'ex presidente francese Giscard d'Estaing, escogitò un diverso insieme di regole di voto per il Consiglio dei ministri: per essere approvata una legge avrebbe dovuto ricevere il "sì" del 50 per cento degli Stati membri, che però rappresentasse almeno il 60 per cento della popolazione.

La bozza di Trattato costituzionale redatta sotto la direzione di Giscard fu inserita in una Igc tenuta nel 2003 sotto la presidenza italiana. Come nel 1996 e nel 2000, le regole di voto si dimostrarono un terreno controverso e la bozza presentata dalla presidenza italiana al Consiglio europeo del dicembre 2003 fu respinta. Si noti tuttavia che nel corso degli stessi negoziati, agli Stati membri fu esplicitamente offerta la possibilità di mantenere le regole di voto decise a Nizza invece delle nuove previste dal Trattato costituzionale. E sebbene queste stesse nazioni avessero approvato all'unanimità le regole di Nizza nel dicembre 2000, le respinsero nel 2003, ancor prima di averle messe alla prova.

Il compromesso finale sul Trattato costituzionale manteneva le regole del Trattato di Nizza fino al novembre 2009 (per placare Portogallo e Spagna, che avrebbero perso molto potere con la Costituzione) e modificava leggermente lo schema a doppia maggioranza di Giscard. L'accordo fu accettato all'unanimità, anche se a malincuore, dai leader dei 25 Stati membri nel giugno 2004, ma fu poi respinto dagli elettori di Francia e Olanda.

Regole da sistemare

Se utilizziamo la prospettiva delle preferenze rivelate, i tentativi di riforma del Trattato costituzionale ci dicono che i leader dell'Unione Europea sapevano che il Trattato di Nizza non poteva funzionare. Avrebbero potuto semplicemente rifiutare lo schema a doppia maggioranza di Giscard alla Igc 2003, mantenendo le riforme di Nizza, e accettare il resto della Costituzione. Non lo fecero. Ebbero la stessa scelta nel 2004 sotto la presidenza irlandese e il risultato fu lo stesso. Sfortunatamente, le regole di voto di Nizza sono quelle che governano oggi l'attività decisionale dell'Unione Europea. Un fatto che non si può cambiare, se non attraverso un nuovo Trattato.

Il duro confronto dell'ultimo decennio ha ridotto le riforme costituzionali davvero, ma davvero necessarie, a due: la riforma delle regole di voto in Consiglio e la composizione della Commissione. Il nuovo Trattato potrà pure toccare un ampio ventaglio di temi, in modo da costituire un pacchetto politicamente bilanciato, ma quando arriverà alla riforma istituzionale, avrà poca scelta: dovrà mettere a posto le regole di voto nel Consiglio dei ministri.

(1) R. Dehousse, F. Deloche-Gaudex e Dumamel, 2007, "Elagissement: Comment l'Europe s'adapte", Science Po, Parigi.

(2) S. Hagemann e Julia De Clerck-Sachsse, "Old rules, new game: Decision making in the council of ministers after the 2004 enlargement," CEPS Special Report, March 2007.

(3) Per una discussione più approfondita vedi R. Baldwin e M. Widgren, 2007, "Does the EU need a new Treaty?" Cepr Policy Insight, No. 2. Disponibile su www.vox-eu.org.

*Graduate Institute, Geneva Switzerland

**Turku School of Economics, Turku Finland, May 2007