

«E' morta veramente la Costituzione europea?»

Prospettive della Conferenza intergovernativa dopo il Consiglio europeo del Giugno 2007

di Rocco Cangelosi

Nelle prime ore della notte del 23 giugno, al termine di un negoziato non privo di colpi di scena, i leader europei hanno posto fine ad una fase di grande incertezza istituzionale dell'Unione Europea. Superato lo scoglio britannico, soddisfatte le esigenze di francesi ed olandesi, la Signora Merkel, Presidente del Consiglio in carica, è riuscita a suggellare l'intesa con Varsavia sulla doppia maggioranza, uno degli aspetti chiave del Trattato costituzionale, ed a perfezionare il mandato per la Conferenza intergovernativa (CIG). Dopo gli innovativi risultati conseguiti in Primavera in materia di clima, ambiente ed energia, la Germania, grazie all'accordo del Consiglio Europeo del 21-22 giugno, ha potuto quindi chiudere con pieno successo il Semestre di Presidenza. L'intoppo istituzionale, nato con il rigetto della Costituzione europea scaturito dalla bocciatura referendaria franco-olandese del 2005, è finalmente sbloccato: il testo di Trattato costituzionale firmato a Roma nel 2004 è messo da parte, ma la sua sostanza essenziale, le principali innovazioni delle istituzioni europee sono state salvaguardate (... *"la Costituzione è morta...viva la Costituzione?"*).

Tra i risultati positivi dell'Accordo di Bruxelles si può innanzitutto citare la forma e la tempistica delineata nel mandato negoziale definito dal Consiglio europeo di giugno. Il mandato è chiarissimo, preciso ed estremamente particolareggiato: i diversi aspetti del nuovo Trattato di riforma sono illustrati con scrupoloso dettaglio, così come sono già scritti i diversi protocolli e financo le Dichiarazioni da inserire a processo verbale. Ne discendono due conseguenze principali: il profilo marcatamente tecnico della CIG in corso, il cui compito dovrà limitarsi a tradurre in un articolato compiuto le indicazioni del mandato; la tempistica particolarmente serrata, con una convocazione con *procedura d'urgenza* (il 23 luglio) e l'obiettivo di firmare il nuovo Trattato di riforma già a metà ottobre e comunque *"...in ogni caso entro il 2007"* in modo da poter dedicare un intero anno alle ratifiche, prima della scadenza elettorale del 2009.

Ma è su piano sostanziale che possono meglio valutarsi i risultati del Consiglio europeo. L'intero *pacchetto istituzionale* della Costituzione è stato, infatti, salvaguardato, in modo da rendere possibili significativi avanzamenti: un Presidente dell'UE stabile (eletto per 2 anni e mezzo e non più a rotazione semestrale); un Alto Rappresentante per gli affari Esteri e la sicurezza, che disporrà di un Servizio diplomatico, presiederà il CAGRE e sarà Vicepresidente della Commissione; una Commissione politicamente rafforzata dalla riduzione del numero dei commissari e dall'elezione parlamentare del suo Presidente; un Parlamento europeo, dai poteri ampliati sia in materia di bilancio sia per l'estensione della codecisione legislativa al settore GAI e per il ricorso alla maggioranza qualificata in molti nuovi settori, come l'asilo e l'immigrazione. Se a ciò si aggiungono il superamento dei tre pilastri e la personalità giuridica dell'Unione, il rinvio vincolante alla Carta dei diritti, il principio della gerarchia delle fonti, nonché le nuove disposizioni in tema di solidarietà energetica, mutamento climatico, servizi di interesse generali, difesa e cooperazioni rafforzate (attivabili con soli nove Stati membri), risulta evidente l'estensione, profondità e rilevanza delle riforme introdotte dal nuovo Accordo.

Accanto agli aspetti che hanno attratto l'attenzione pubblica in quanto oggetto diretto delle trattative, non va poi dimenticato che, seppur non menzionati nel mandato, rimangono acquisiti una serie di significativi progressi contenuti nel Trattato costituzionale come, ad esempio, l'estensione dei settori di voto a maggioranza qualificata, l'ampliamento degli strumenti di democrazia diretta e di costruzione della cittadinanza europea e la previsione di una cooperazione rafforzata permanente in materia di Difesa.

La difesa delle riforme istituzionali contenute nel Trattato costituzionale non è stata peraltro priva di un suo "costo". Lo ha molto opportunamente ribadito, nel luglio scorso a Lisbona, il Presidente della Repubblica che ha ricordato con chiarezza "*il prezzo pagato con la riduzione delle ambizioni costituzionali dell'Unione e come forza e leggibilità del progetto europeo*". Gli aspetti più dolorosi, dal punto di vista dei fautori del consolidamento dell'unificazione politica dell'Europa politica, sono in effetti da ricercarsi in primo luogo nella rinuncia al termine Costituzione ed ai simboli dell'UE, con il mancato riferimento alla bandiera, all'inno e al motto europeo. Particolarmente negativa, anche se messa in preventivo sin dalla fase iniziale dei negoziati, è stata la concessione dell'*opt-out* alla Gran Bretagna in relazione al nuovo regime della Carta dei diritti, che non sarà applicabile di fronte alle corti inglesi. La ferita inferta all'unitarietà della *spazio europeo di diritto*, oltre che grave sul piano dei principi, è stata aspramente stigmatizzata da tutte le forze politiche nel Parlamento europeo e rischia di aver pericolosi effetti imitativi (Polonia e Irlanda), nonché possibili conseguenze nocive in termini di *dumping* sociale.

Al prezzo pagato in termini di simbologia e di visione del progetto europeo, va aggiunto il potenziale *vulnus* al corretto funzionamento delle istituzioni comunitarie che potrebbe scaturire, oltre che dal rinvio al 2014 della doppia maggioranza (con transizione sino al 2017), anche da una serie di concessioni di carattere più tecnico-giuridico. Ci si riferisce, in particolare, alla rimozione del primato del diritto comunitario, che è ricollocato in una Dichiarazione allegata; al rafforzamento della sussidiarietà e dei poteri dei Parlamenti nazionali, che rischia di attenuare il potere d'iniziativa della Commissione; all'espunzione (e lo spostamento in un Protocollo) della *concorrenza non falsata* dagli obiettivi generali dell'Unione; e alla maggior rigidità nel conferimento di nuove competenze all'UE, combinata con la possibilità di rinazionalizzare alcune politiche comuni.

La scelta di abbandonare il metodo del consolidamento normativo indicato da Laeken, per ritornare alla tecnica degli *emendamenti a pettine*, garantisce un risultato di altissima opacità, e rende oltremodo urgente la predisposizione della versione consolidata dei nuovi trattati riformati, senza la quale viene meno ogni leggibilità del progetto europeo. Resta comunque, innegabile, al di là del computo puntuale del "dare e dell'avere" dell'Accordo, che le trattative sono state caratterizzate da un arretramento dell'*anima* e dello spirito europeo.

La fotografia statica dei risultati, positivi e negativi, raggiunti con l'Accordo di Bruxelles può essere utilmente integrata con una rapida rievocazione del posizionamento e del ruolo svolto, all'interno del negoziato, dai suoi protagonisti principali e dall'Italia. Va innanzitutto menzionata la Germania della Signora Merkel, che ha condotto un percorso di Presidenza ineccepibile, un vero "*sans faute*", in assoluta coerenza con le premesse ed il programma del Semestre: realizzare la sostanza delle riforme istituzionali, cedendo solo su nome e simbologia; recuperare i Paesi del no; contenere la *surenchère* di Varsavia; negoziare con

Londra; e, soprattutto mantenere unita l'Unione post-allargamento, rifuggendo da scorciatoie divisive, foriere di nuove tensioni lungo le non ancora stabilizzate faglie (est-ovest e nord-sud) della geopolitica continentale. Massicciamente presente nel Parlamento europeo e scrupolosa nel dosare i contatti con il Fronte del "no", i Paesi eurotiepidi e gli "Amici della Costituzione", Berlino ha mantenuto, anche grazie al sostegno di una Commissione docilmente allineata alle sue posizioni, la barra diritta sull'obiettivo che si era prefisso, realizzandolo nel modo e alle condizioni che aveva preannunciato. Interamente e principalmente a lei, dunque, il merito di aver saputo trovare un non scontato punto di incontro, una sintesi equilibrata e politicamente sostenibile tra le componenti pro-federaliste, i funzionalisti intergovernativi e gli euroscettici di prima e seconda generazione.

L'altro protagonista dell'intesa europea è stato il neo-eletto presidente francese, Nicolas Sarkozy, anche se i suoi meriti sono stati –inutile negarlo- esagerati dai mezzi di comunicazione. Il successore di Chirac ha scommesso, sin da prima dell'elezione, sull'opzione di un *mini-trattato* che superasse lo scoglio interno del rigetto francese della Costituzione, conservando peraltro le riforme necessarie a far uscire l'Unione dal suo *impasse* istituzionale. In tal modo, Sarkozy ha dato un contributo importante alla ripresa dell'interrotto processo di riforma delle istituzioni dell'Unione, ed è riuscito a riportare Parigi al centro della vicenda europea, come fattore di consenso e di aggregazione. Una Francia portatrice, peraltro, di approcci nuovi su alcuni temi fondamentali per la *governance* economica dell'Unione (in materia di politica industriale, concorrenza e gestione della moneta), e di uno stile particolarmente assertivo (contrarietà all'ingresso della Turchia) sulle prospettive di sviluppo del progetto europeo.

Nel ruolo di "*enfant terrible*" del gruppo, si è distinta invece la Polonia dei gemelli Kaczynski che, tra spinte nazional-sovraniste e pulsioni revansciste in chiave anti-russa (percepite come anacronistiche ad Ovest ma ancora rilevanti nei Paesi Baltici e dell'Europa orientale), ha optato nel Vertice per una diplomazia di *brinkmanship*, grezza e alquanto ingombrante, che senza veramente intaccare gli esiti finali del negoziato, ha avuto il duplice effetto di drammatizzare (e prolungare) le trattative, e fare da schermo alle manovre del vero *outsider* europeo, la Gran Bretagna. Con questo non si vuole certo sminuire le responsabilità dell'alta dirigenza polacca. Varsavia, in evidente distonia con la maggioranza della sua popolazione (decisamente a favore del progetto europeo secondo l'Eurobarometro), ha notevolmente complicato, con le sue richieste di matematica istituzionale (voto basato sulla radice quadrata della popolazione), la già complessa equazione di un negoziato a 27.

Tuttavia, malgrado la parziale schermatura offertale dalle richieste polacche e dai "no" referendari, rimane pur sempre a Londra, con ogni evidenza, il principale ostacolo politico al progetto di un' "Unione sempre più stretta". E' proprio la Gran Bretagna, malgrado la firma (peraltro inutile) di Tony Blair alla Costituzione del 2004, ad ottenere, dal suo punto di vista, i principali successi nel negoziato istituzionale. Le *linee rosse* di Londra hanno pesantemente condizionato, sin dall'inizio, l'impostazione della trattativa. Ed hanno, infine, portato ad una serie di *pesanti concessioni*: l'eliminazione, negoziata insieme ai Paesi Bassi, di ogni riferimento simbolico e terminologico alla visione di un'Europa politica e costituzionale; la sottolineatura della specificità della Pesc rispetto alle altre politiche; il conseguimento di amplissimi *opt-out* nel settore Giustizia e Affari Interni; e, soprattutto, l'inapplicabilità sul territorio inglese dei principi della Carta. Si aggiunga a tali elementi che Londra è fuori dallo spazio Schengen e dalla moneta unica, e si comprenderà appieno come la nozione stessa di

politica europea abbia, oltre Manica, un significato del tutto peculiare e distinto da quello che le è attribuito nel Continente.

Due *assi principali* hanno caratterizzato, dunque, la dinamica delle trattative di Bruxelles: i) la ricostituita intesa franco-tedesca, che deve peraltro rimodulare la sua esatta collocazione nel nuovo quadro dell'Europa allargata; ii) il patto di scambio intervenuto tra Berlino-Parigi-Londra, interessate comunque, pur con motivazioni diverse, a giungere ad un accordo: per scongiurare il fallimento della Presidenza ed una deriva del progetto europeo (Germania); per consolidare l'ascesa delle nuove *leadership*, appena elette (Francia) o in transizione (Gran Bretagna). Il riesumato asse franco-tedesco ha rimesso in movimento il processo europeo; la contingente coincidenza degli interessi del *triumvirato* ha messo al margine la Polonia, ed ha evitato che l'azione di disturbo di Varsavia si saldasse ad altre istanze euroscettiche (Repubblica Ceca) o eurotiepiede e sfociasse in una vera e propria conflagrazione delle trattative.

In tale contesto va inquadrata la posizione dell'Italia, Paese fondatore e, simbolicamente, *luogo* della firma della Costituzione. L'Italia è stata sempre all'avanguardia, insieme alla Spagna ed ai Paesi del "sì", del fronte dei difensori delle innovazioni e della visione politica espressa dal Trattato costituzionale. Il consenso maggioritario e trasversale delle forze politiche a favore del progetto europeo; l'ininterrotto e compatto sostegno di tutto il governo alla politica europea; e, negli ultimi mesi, i discorsi pronunciati a Bruxelles e Firenze dal Ministro degli Esteri, nonché i pubblici appelli di fronte all'Europarlamento del Presidente della Repubblica (febbraio) e del Presidente del Consiglio (maggio) hanno definito il quadro generale entro cui si è mossa e sviluppata la nostra azione diplomatica.

Un'azione ispirata a due obiettivi principali: mantenere alta, d'intesa con la Presidenza tedesca, la barra negoziale per salvaguardare quanto più possibile della sostanza della Costituzione, senza però bloccare le trattative; voltare, dopo oltre due anni dalla firma di Roma, la pagina della crisi istituzionale europea. In questo ambito, va letta la continua azione di stimolo e contenimento dell'Italia che, nel corso del Vertice di Bruxelles, ha preso l'iniziativa, all'interno di un fronte di nove Paesi, per migliorare in diversi settori (PESC e Servizio Diplomatico esterno, Euro, tutela delle prerogative della Commissione, politica mediterranea concorrenza ecc.) le riduttive proposte al ribasso presentate sul tavolo negoziale.

E', quindi, in tale quadro che deve essere misurato il nostro contributo al Consiglio Europeo di giugno il cui esito positivo consente comunque oggi, da un lato, la ripresa del progetto politico-istituzionale europeo; dall'altro, l'avvio di nuove dinamiche di azione (tramite le cooperazione rafforzate) potenzialmente in grado di ricollocare la dimensione politica al cuore del processo europeo. Nell'attuale scenario internazionale che vede l'Italia impegnata a favore di un multipolarismo responsabile ed efficace, le istituzioni rappresentano, per definizione, l'*essenza* e non il mero strumento della politica. Ed è per questo che il nostro Paese, coerente con la sua storia, si è battuto a fianco della Presidenza tedesca e degli Amici della Costituzione per preservare la sostanza dell'*acquis* costituzionale del 2004, e per rigettare la fallace dicotomia tra Europa dei risultati ed Europa delle istituzioni, che ha costituito per mesi la sottile ed equivoca linea di difesa degli eurotiepidi.

Completata, con il Vertice del giugno scorso, la “battaglia istituzionale” occorre adesso rilanciare il progetto europeo, andando anche al di là ed oltre l’aspetto istituzionale e ponendo le basi, come auspicato dal Ministro degli Affari Esteri nel discorso di Bruxelles del 5 luglio 2007, di una “*grande azione di carattere politico e culturale*” attraverso lo sviluppo una riflessione approfondita sul versante interno (modi e fini della politica) ed esterno (allargamento e collocazione internazionale) del progetto europeo. Sul versante interno, se vi è una grande lezione da trarre dall’ultimo Consiglio Europeo è proprio che l’Europa non potrà più avanzare con il “*volto camuffato*” (Delors), che con l’accordo di Bruxelles giunge forse al suo punto di arrivo il contributo del metodo intergovernativo alla causa europea. In questo contesto assumono rilievo strategico i *modi* della partecipazione popolare al progetto europeo. La scadenza 2009 delle elezioni per il Parlamento Europeo è un’occasione importante per costruire, per ampliare, all’interno delle istituzioni, lo *spazio* della politica europea.

Ma perché ciò accada è necessario che il processo europeo attraversi una sia pur graduale rigenerazione qualitativa: valorizzando appieno il potenziale politico della Carta dei Diritti; avvicinando i cittadini alle scelte collettive dell’Unione; migliorando la trasparenza delle istituzioni; potenziando i partiti europei e promovendo nuovi raggruppamenti politici transnazionali. In questo modo, la logica politica e democratica insita nella nozione di maggioranza potrà gradualmente sostituirsi a quella numerica della maggioranze e minoranze di blocco degli Stati-membri che si combattono, *l’un contro l’altro armati*, nelle gabbie anguste delle istituzioni consiliari. Occorre, infine, meditare la lezione dei referendum, porsi il problema di una vera mobilitazione dei cittadini *per e a favore* dell’Europa in assenza della quale non potrà mai crearsi una vera opinione pubblica europea, *humus* indispensabile per far crescere e radicare un progetto politico unitario.

Accanto a quella dei modi, vi è poi la questione essenziale riguardante le *finalità politiche* del progetto europeo. La valenza positiva dell’Accordo di Bruxelles si misurerà infatti, sin nei prossimi mesi, dalla sua capacità di stimolare la leadership europea ad affrontare i cruciali nodi politici irrisolti dell’Unione post-Maastricht (euro) e post-allargamento: definire un più avanzato equilibrio tra politica monetaria e politica di bilancio senza porre a repentaglio l’autonomia della Banca Centrale Europea; precisare la nozione di solidarietà all’interno di una vera politica europea dell’energia e della lotta al cambiamento climatico; proseguire nella necessaria riforma della politica agricola, ricercando una migliore compatibilità tra esigenze dei produttori, sicurezza alimentare e cooperazione con il Sud del mondo; riformulare ed aggiornare la politica di coesione all’interno di un nuovo Quadro Finanziario; contribuire alla ridefinizione della *governance* finanziaria globale. Voltata la pagina istituzionale, occorre quindi riprendere con rinnovato dinamismo l’iniziativa politica, senza esitare a percorrere, tramite le cooperazioni rafforzate, la via delle *avanguardie aperte* giacchè, come ricordato dal Presidente del Consiglio a Strasburgo, lo scorso 22 maggio, “è *l’etica stessa dell’Unione a imporre che nessuno comprima troppo e per troppo tempo le aspirazioni di altri*”.

Sul versante esterno, il quadro di sviluppo è per certi aspetti ancora più chiaro. Quale che sia l’approccio teorico adottato (unipolarismo duraturo dominato dall’*iperpuissance* statunitense o transizione verso il multipolarismo), quali che siano gli esiti della ridefinizione in corso del sistema delle relazioni internazionali, l’Europa non ha tuttavia una “seconda scelta”. Deve puntare, al di là delle crisi passeggere e dei riflessi nazionalistici, a completare il visionario

progetto concepito da Schuman, Adenauer e De Gasperi. E' in gioco, infatti, il suo destino di mera *appendice*, non solo geografica ma anche politica dell'Eurasia: perché –come sottolineato dal Ministro degli Esteri D'Alema in più occasioni- la vera fondamentale divisione dell'Europa del XXI secolo, un mosaico di microstati nella tettonica geopolitica dei nuovi Giganti in ascesa (Cina, India e Brasile), resta quella tra i Paesi che sanno di essere “piccoli” e quelli che ancora non lo hanno capito.

Tra i rigurgiti tardo-revanscisti rilegittimati dalle spinte della democrazia e della sussidiarietà e le fughe in avanti, pur nobili e necessarie, di un federalismo ancora lontano dal suo punto di arrivo, occorre infine, oggi più che mai trovare una nuova sintesi, immaginare un'energica ripartenza lungo tre assi portanti.

a) Innanzitutto, la serena consapevolezza che, pur con tutte le sue mancanze, l'accordo del Consiglio Europeo del 23 giugno scorso costituisce la *base minima necessaria* per far ripartire il progetto europeo. Occorre dunque, adesso, sullo slancio di quanto realizzato, far partire la CIG e perfezionare nei tempi previsti il nuovo Trattato di Riforma, entro il prossimo ottobre, evitando accuratamente di cedere alle sirene (e alle minacce) di quanti volessero riaprire il negoziato sugli aspetti di fondo dell'Accordo.

b) In secondo luogo, la convinzione che, all'interno di quella galassia ibrida, costituita dalla geniale invenzione politica dell'integrazione europea, le spinte national-revanchiste hanno strutturalmente il *fiato corto*, e che esse potranno dunque, se combattute con determinazione e lungimiranza, essere ricondotte nel medio periodo nell'alveo di una vera prospettiva politica e costituzionale per l'Europa per giungere, nel motto della nuova Presidenza portoghese, ad un “*Union plus forte dans un Monde meilleur*”. Come evidenziato a Strasburgo il 14 febbraio scorso dal Presidente della Repubblica: “...*L'Europa potrà incidere sulle relazioni internazionali e sullo sviluppo globale, potrà ritrovare slancio e dinamismo e potrà contare nel mondo, solo se rafforzerà la propria coesione e unità, dotandosi rapidamente - come Unione - delle istituzioni e delle risorse necessarie. L'alternativa - dovremmo saperlo - è un drammatico declino del ruolo di tutti i nostri paesi, del ruolo storico del nostro continente.*”

c) Infine, l'ambizione di rendere possibile la transizione tra l'originario progetto dei Padri fondatori di “*pace verso l'interno*” (con il superamento del tragico lascito della Seconda Guerra Mondiale) e la propagazione all'esterno del potenziale democratico del “*sogno di diritto*”, costituito dallo spazio di integrazione europea. Un'ambizione, una forza (“*transformational diplomacy*”) di cui dobbiamo prendere politicamente coscienza per consolidare con gli strumenti della nuova PESC la prospettiva europea dei Balcani, sviluppare gli storici legami nel Mediterraneo e portarci poi, oltre i confini già superati del Muro di Berlino, a guardare al di là dello Stretto dei Dardanelli: con alle spalle la serenità di una storia millenaria e degli apporti molteplici, culminata in un progetto di integrazione seguito con interesse ed ammirato in tutto il mondo. Sono obiettivi, come è evidente, per nulla “gestionali” o “burocratici”, ma visionari e ambiziosi. La stessa ambizione che i Padri fondatori seppero proiettare nel XX secolo lacerato dalle lotte intestine, noi dobbiamo oggi ritrovare e re-inventare per consentire all'Europa di rispondere alle sfide del XXI secolo.