

Chi ha paura del Super-Stato Europeo ?

di Pier Virgilio Dastoli ¹

di prossima pubblicazione in Il Mulino, settembre 2007

Se non esploderanno conflitti insanabili sull'interpretazione del mandato che il Consiglio europeo del 21-23 giugno 2007 ha dato alla Conferenza Intergovernativa (CIG), l'Unione europea (UE) disporrà entro la fine dell'anno di una nuova versione del Trattato di Nizza all'interno del quale sarà impiantata la maggioranza delle innovazioni istituzionali contenute nel Trattato-costituzionale (TC) del 29 ottobre 2004.

Un annuncio di possibili conflitti è stato già dato dal premier polacco Jaroslaw Kaczynski che ha chiesto di ridiscutere l'accordo concordato nel Consiglio europeo "per risolvere il problema (del diritto di veto, N.d.R.) in sede di CIG" che a suo avviso dovrebbe durare almeno due anni, salvo smentirsi parzialmente precisando che "nessuno parla di rinegoziare il compromesso" ma solo di mettere nero su bianco i termini delle conclusioni sul voto a maggioranza e sulla possibilità di rinviare una decisione del Consiglio se sono in gioco interessi nazionali.

Verso il Trattato di Lisbona: il percorso ad ostacoli delle ratifiche.

Dovrebbero in tal modo iniziare nei ventisette paesi membri le procedure di ratifica che avverranno, nella grande maggioranza dei casi, attraverso il voto dei parlamenti nazionali con la sola eccezione certa dell'Irlanda la cui Costituzione prevede il ricorso obbligatorio allo strumento del referendum nel caso in cui l'adesione ad un trattato internazionale si configuri come un emendamento alla stessa Costituzione, così come è avvenuto per i precedenti trattati comunitari.

Nel caso della Danimarca, il ricorso al referendum sarà necessario solo se il nuovo trattato non otterrà il consenso di almeno i 5/6 dei membri del Folketing. Nel caso della Francia, la Costituzione nazionale dovrà probabilmente essere modificata dal Congresso di Versailles (Assemblea nazionale e Senato insieme) prima della ratifica del nuovo Trattato. Secondo l'articolo 89 della Costituzione, il progetto di revisione deve essere preliminarmente votato dall'Assemblea e dal Senato in termini identici e sottoposto a referendum a meno che il Presidente non decida di convocare il Congresso, che deve votare alla maggioranza dei 3/5 dei suffragi espressi. Il presidente Sarkozy sarà obbligato a ricorrere ad una consultazione popolare sul nuovo Trattato solo se il Consiglio Costituzionale deciderà che esso comporterà una riduzione della sovranità nazionale francese. Nel frattempo, il ministro degli affari europei francese Jouyet ha annunciato che la Francia potrebbe procedere alla ratifica già nelle prime settimane del prossimo anno.

¹ Pier Virgilio Dastoli, già assistente parlamentare di Altiero Spinelli, è docente di storia dell'integrazione europea nelle Università italiane

Allo stato attuale del dibattito politico, dovrebbe essere escluso il ricorso al referendum nei Paesi Bassi, poiché il governo è pronto a sostenere davanti alla Camera Bassa di aver ottenuto l'abbandono del TC respinto dagli olandesi nel maggio 2005 così come sembra escluso il ricorso al referendum in Portogallo dove il governo – sfidando l'opinione negativa del Presidente Cavaco – aveva ceduto alle pressioni dei partiti euro-scettici ed aveva annunciato che avrebbe fatto ricorso alla consultazione popolare per l'accettazione del TC.

Non è ancora definitivamente escluso il ricorso al referendum nel Regno Unito dove i sindacati britannici chiedono una consultazione popolare per opporsi all'*opt out* sulla Carta dei diritti.

Se i tempi saranno rispettati, il nuovo Trattato entrerà in vigore ben prima delle elezioni europee del 14 giugno 2009 così come era stato auspicato dai capi di Stato e di governo dell'UE nella Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007. In questo quadro, è stata rilanciata l'idea di raggruppare le ratifiche nazionali in uno stesso periodo di tempo ed alcuni hanno suggerito di prendere come punto di riferimento il 9 maggio 2008.

Opinioni pubbliche nazionali ed integrazione europea.

Angela Merkel ha sostenuto che la ragione fondamentale dell'ostilità delle opinioni pubbliche alla costituzione europea è legata alla paura di un super-Stato europeo, giustificando in tal modo la decisione della presidenza tedesca di proporre ai partner europei di abbandonare definitivamente il TC del 2004 e di non impiantare nel Trattato di Nizza quelle innovazioni – come i simboli (motto, bandiera ed inno), la legge europea e la legge-quadro, il nome "ministro degli esteri"....- che potessero suscitare nuove ondate di terrore incontrollato fra le popolazioni europee.

Dall'autunno 2006 alla primavera 2007, il sostegno all'idea di una Costituzione europea è al contrario cresciuto dal 63 al 66% con aumenti di 13 punti in Spagna, 6 punti in Estonia e 5 punti in Ungheria ma soprattutto in Germania (78%) ed in Polonia (69%). In Italia, il sostegno alla Costituzione rimane elevato (72%) come in Belgio (82%), Slovenia (80%), Cipro e Romania (69%) ed anche in Francia (68%), nei Paesi Bassi (55%) e nella candidata Croazia (67%) mentre il sostegno permane al di sotto del 50% solo in Austria (49%), Finlandia e Svezia (47%), Danimarca (45%) e Regno Unito (43%) e nella candidata Turchia (42%).

E' significativo il fatto che è cresciuta dal 49 al 57% la percentuale degli italiani che sono favorevoli ad un'Europa a due velocità ed il 79% degli intervistati attribuisce alla bandiera con le dodici stelle un valore positivo (78% è la percentuale degli europei).

Nuovo trattato o revisione del trattato di Nizza.

Abbandonando definitivamente agli archivi del Consiglio la forma e parte della sostanza politica del TC, la presidenza tedesca è stata influenzata non certo dalla paura del super-stato, ma dalle richieste di quei paesi che Romano Prodi ha indicato come "i frenatori" (Regno Unito, Repubblica Ceca, Polonia, Paesi Bassi) e che

avevano posto come *condicio sine qua non* per la ripresa del processo la rinuncia alla Costituzione europea.

Con abilità diplomatica, la presidenza tedesca ha evitato accuratamente di promuovere incontri collegiali dei "*focal points*" (e cioè i rappresentanti dei capi di Stato e di governo) che hanno tutti dato bilateralmente il loro consenso sia alla proposta di archiviare il testo firmato a Roma sia di rinunciare ai simboli di natura costituzionale.

Sembra che solo il rappresentante dell'Italia abbia accettato con riserva chiedendo garanzie sull'inserimento nel Trattato di Nizza di tutte le innovazioni istituzionali considerate come irrinunciabili dal nostro paese.

La posizione dell'Italia era stata del resto ribadita con maggiore precisione e fermezza a conclusione della riunione svoltasi il 16 maggio al Quirinale promossa dal Presidente Napolitano con il Presidente del Consiglio ed i ministri D'Alema, Rutelli, Amato, Padoa Schioppa e Bonino in occasione della quale i partecipanti avevano convenuto non solo sull'esigenza di recepire integralmente "in un nuovo Trattato" – seppure semplificato – le innovazioni istituzionali ed i meccanismi rafforzati di funzionamento delle istituzioni europee contenute nel Trattato firmato a Roma ma anche sull'opportunità di non acconsentire ad alcuna soluzione fino a quando gli aspetti – sia formali che sostanziali – dell'eventuale compromesso non fossero stati chiariti.

Su queste linee si era poi mosso il Presidente del Consiglio Prodi nel suo intervento al Parlamento europeo del 22 maggio ed il Capo dello Stato che aveva anche affermato che una prosecuzione dell'impasse sarebbe stata comunque preferibile ad un cattivo accordo e che sarebbe stato difficile salvaguardare le innovazioni della prima parte della Costituzione solo con emendamenti dei trattati esistenti.

Il metodo Spinelli ed il metodo Giscard

L'alternativa fra un nuovo Trattato ed una modifica dei trattati esistenti non è nuova per le istituzioni europee.

Essa si era posta con nettezza per la prima volta quando Altiero Spinelli, di fronte all'incapacità dei governi di far uscire le Comunità europee dall'impasse nella quale essi stessi le avevano spinte, aveva lanciato nel primo Parlamento europeo eletto l'azione del *Club del Coccodrillo*.

Dopo aver scelto gli elementi essenziali delle riforme da apportare al funzionamento delle istituzioni europee, alle procedure di decisione ed alla divisione di competenze fra il livello – diremmo noi in un linguaggio comprensibile a molti dei paesi europei – "federale" e quello degli Stati nazionali, il Parlamento europeo si era trovato di fronte al problema della conservazione dell'*acquis communautaire* e della contemporanea ridefinizione del modello comunitario.

L'Assemblea – ha successivamente ricordato Spinelli – aveva scartato l'ipotesi della redazione di un trattato che contenesse una lista di emendamenti ai trattati esistenti allo scopo di evitare di elaborare un documento incomprensibile per la grande

maggioranza delle opinioni pubbliche nazionali e di sormontare lo scoglio formale di chi avrebbe affermato che il Parlamento europeo, in base ai trattati, non aveva il potere di proporre degli emendamenti e che il suo ruolo dovesse essere confinato – come lo è stato in occasione dei negoziati sull'Atto Unico (1985), del Trattato di Maastricht (1991), del Trattato di Amsterdam (1996-1997) e del Trattato di Nizza (2000) e come lo sarà in occasione della prossima CIG – in una posizione consultiva e subalterna.

Soltanto elaborando un nuovo Trattato, il Parlamento europeo sarebbe stato in grado di determinare con coerenza la struttura, le competenze, le tappe e le modalità di realizzazione della futura UE costringendo i governi, i parlamenti nazionali e la Commissione ad occuparsi del progetto adottato dall'Assemblea e facilitando il dibattito fra i partiti e nell'opinione pubblica europea.

Allo scopo di conservare l'*acquis communautaire*, il trattato proposto dal Parlamento europeo avrebbe precisato che le istituzioni, gli obiettivi e le competenze dell'Unione si sarebbero sostituiti integralmente alle istituzioni, agli obiettivi ed alle competenze delle Comunità europee ma che tutte le indicazioni di natura legislativa contenute nei trattati esistenti sarebbero rimaste in vigore fino a quando l'UE non le avesse modificate attraverso le nuove procedure previste dal Trattato. Garantendo in tal modo la continuità giuridica e politica fra le vecchie Comunità e l'UE, il progetto del Parlamento europeo avrebbe così posto fine alla pluralità di Comunità, cooperazione in materia di politica estera, e sistema monetario collocando la costruzione europea sotto il segno della nuova UE.

Con una dose di considerevole realismo, il progetto del Parlamento europeo indicava che la costruzione effettiva dell'UE avrebbe dovuto avere un carattere di gradualità e progressività con fasi di transizione e delle tappe condizionate al consolidamento di un consenso reale fra Stati e UE, ma evitando che la formazione della volontà politica fosse soffocata dall'esaltazione della dimensione nazionale a danno della dimensione europea.

Come è noto, il progetto del Parlamento europeo conteneva meno di novanta articoli (87), ed era dunque una "costituzione" breve come quella francese (89 articoli) ma molto più breve che quella tedesca (146 articoli), italiana (139) e spagnola (169) o polacca (243).

L'alternativa fra un nuovo Trattato ed una modifica ai trattati esistenti si è posta di nuovo davanti alla Convenzione europea, presieduta da Valéry Giscard d'Estaing ed incaricata dal Consiglio europeo di Laeken di rispondere ad un numero considerevole di domande sullo stato dell'UE e sull'avvenire dell'Europa ed in particolare all'interrogativo se la riforma del sistema comunitario, delle sue istituzioni e delle sue politiche dovesse assumere la forma di un testo a carattere costituzionale. Fin dalle prime riunioni, i membri della Convenzione non hanno avuto dubbio alcuno sul fatto che la via da intraprendere fosse quella dell'elaborazione di un nuovo trattato (costituzionale) destinato a sostituire i trattati esistenti.

Composta di parlamentari europei e nazionali, rappresentanti politici dei governi e della Commissione europea ed osservatori delle forze economiche e sociali oltre che dei poteri locali e regionali, i membri della Convenzione europea non potevano seguire strada diversa rispetto a quella di una sorta di assemblea costituente *ad*

referendum ignorando la via tradizionale dei negoziati intergovernativi per la modifica di trattati internazionali.

Su questa base e durante più di un anno di lavori (febbraio 2002-giugno 2003), la Convenzione ha esaminato, discusso ed adottato un testo composto di un preambolo, di una parte contenente gli obiettivi dell'Unione, i diritti fondamentali e la cittadinanza, le competenze, le istituzioni, l'esercizio delle competenze, la vita democratica dell'UE, le finanze, i rapporti dell'UE con l'ambiente circostante e di una parte contenente le disposizioni generali e finali. Al fine di dare carattere di obbligatorietà giuridica e di visibilità ai diritti politici, civili, economici e sociali, la Convenzione decise di integrare nel progetto anche la Carta adottata a Nizza nel dicembre 2000.

L'insieme delle tre parti comprendeva 125 articoli rispettando così l'obiettivo di presentare all'opinione pubblica europea un testo coerente, coeso e leggibile e di apportare le risposte ritenute necessarie per consentire all'UE di reagire alle sfide del nostro tempo.

I dibattiti svoltisi all'inizio dei lavori della Convenzione avevano messo in luce che esisteva fra i "convenzionali" un largo consenso sull'indicazione di cinque problemi prioritari dai quali avrebbero dovuto emergere conseguenti e coerenti soluzioni costituzionali: il ruolo dell'UE nel mondo e la risposta alle sfide della globalizzazione; la necessità di portare a compimento l'unione economica avendo realizzato (almeno con un primo gruppo di paesi) l'unione monetaria; le dimensioni identitarie, politiche ed istituzionali dell'estensione geografica dell'UE ed in primo luogo quella che avrebbe aperto le porte nel 2004 e nel 2007 a dodici nuovi paesi ed in secondo luogo quella che si estenderà successivamente a tutta l'area dei Balcani e forse alla Turchia; la distanza crescente fra i cittadini ed il sistema politico (quello europeo ma anche quelli nazionali); l'efficacia ed il carattere democratico del sistema istituzionale dell'UE.

Per ottenere il consenso di tutte le componenti della Convenzione ed in particolare dei numerosi ministri degli esteri che erano stati designati dai governi quando i lavori erano entrati nel vivo delle decisioni fondamentali, il presidente Giscard d'Estaing ha rinunciato via via ad una serie di importanti passi in avanti pur preconizzati nei dibattiti in seduta plenaria come risposta ai cinque problemi prioritari indicati qui sopra, riducendo in particolare l'impatto innovativo della Costituzione in materia di *governance* economica, di politica estera e della sicurezza, di cooperazione penale e di polizia, di riorganizzazione e razionalizzazione dei lavori del Consiglio, di poteri della Commissione, di procedure di revisione del trattato e delle risorse proprie ed accettando dei sostanziali passi indietro come l'interferenza dei parlamenti nazionali nel controllo *ex-ante* della legislazione europea, le interpretazioni riduttive della Carta dei diritti o la creazione di una figura ambigua come quella del presidente stabile del Consiglio europeo destinato ad entrare in conflitto di competenza sia con il Presidente della Commissione che con il futuro ministro degli esteri.

Come era avvenuto con John Major nel 1991 durante la fase finale dell'elaborazione del Trattato di Maastricht, anche Giscard ha dovuto lasciar cadere la *F-word* (il modello federale) per compiacere i rappresentanti di Tony Blair nella vana speranza di ottenere da loro posizioni più aperte sulla supremazia della dimensione comunitaria.

La costituzione europea dopo la CIG del 2004

Il testo (breve) della Costituzione europea fu presentato da Valéry Giscard d'Estaing al Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003 che dette avvio ad una Conferenza intergovernativa, impegnando i rappresentanti dei governi per oltre un anno e concludendosi, dopo il fallimento del negoziato sotto presidenza italiana al Consiglio europeo di Roma del 3 ottobre 2003, a Bruxelles il 17 e 18 giugno 2004 sotto presidenza irlandese.

Il testo dei lavori della CIG è basato sull'architettura del progetto adottato dalla Convenzione, pur allontanandosi da esso in punti non marginali allo scopo di sormontare le riserve avanzate già allora dai "frenatori". Cosicché il testo inviato alle ratifiche nazionali dopo l'accordo del Consiglio europeo e la firma a Roma nell'ottobre 2004 aveva già compiuto un passo indietro rispetto al testo della Convenzione e rappresentava un ulteriore compromesso al ribasso fra la visione europeista e quella euro-scettica.

Sancendo la supremazia della Costituzione e del diritto dell'UE sul diritto degli Stati membri (articolo I-6), la CIG ha approvato all'unanimità una dichiarazione in cui si afferma che il principio del primato del diritto comunitario rispecchia la giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale di Primo Grado.

La CIG ha ripreso e confermato senza discussioni l'articolo I-8 introdotto nell'ultima sessione della Convenzione, che identifica i simboli dell'UE: la bandiera, l'inno tratto dall'Inno alla Gioia della Nona Sinfonia di Beethoven, il motto "unita nella diversità", l'Euro e la Giornata dell'Europa da celebrare il 9 maggio.

Per quanto riguarda i diritti fondamentali e per evitare il rischio che la regola dell'unanimità bloccasse sul nascere la procedura, la CIG ha stabilito (articolo I-9) l'obbligatorietà dell'adesione dell'UE alla Convenzione europea per i diritti dell'Uomo e le libertà fondamentali.

Per quanto riguarda le politiche economiche ed indebolendo il già debole apparato previsto dalla Convenzione, la CIG ha precisato (articolo I-15) che il compito del coordinamento spetta agli Stati membri sulla base di misure e di indirizzi di massima stabiliti dal Consiglio.

Per quanto riguarda la composizione del Parlamento europeo, la CIG ha stabilito (articolo I-20) un tetto massimo di 750 componenti con una soglia massima di 96 seggi per Stato membro, indicando altresì che la composizione definitiva avrebbe dovuto essere adottata all'unanimità dal Consiglio europeo su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo.

La CIG ha confermato inoltre gli elementi essenziali del sistema istituzionale sancendo fra l'altro la supremazia del Parlamento europeo sul Consiglio (articolo III-404) - soprattutto nelle decisioni sul bilancio - in caso di contrasti nella fase della conciliazione prevista dalla procedura legislativa: qualora il Parlamento approvi il progetto di bilancio ed il Consiglio lo respinga, il Parlamento stesso – con una maggioranza rafforzata – può confermare in tutto o in parte i propri emendamenti al

progetto che, su tale base, viene adottato. In materia di bilancio e contrariamente alla Convenzione che prevedeva per l'adozione delle prospettive finanziarie pluriannuali una decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, la CIG ha ripristinato la decisione all'unanimità, costituzionalizzando inoltre l'obbligo di predisporre un quadro finanziario pluriennale per legge e non più attraverso un accordo interistituzionale.

Per quanto riguarda il Presidente del Consiglio europeo, la CIG ha confermato l'incompatibilità della carica con un mandato nazionale (articolo I-22), il che lascia aperta la possibilità che, in un imprecisato futuro, il Presidente della Commissione europea possa coprire anche la carica di Presidente del Consiglio europeo unificando le funzioni di "capo dello Stato europeo" (*in statu nascendi*) e di capo del governo europeo (anch'esso *in statu nascendi*).

In base all'accordo raggiunto dalla CIG, le varie formazioni del Consiglio sono stabilite con decisioni europea adottata dai governi a maggioranza qualificata (articoli I-23 e I-24). Uniche formazioni espressamente previste dalla Costituzione sono il "Consiglio affari generali" con compiti di coordinamento dei lavori delle altre formazioni (dopo che i rappresentanti dei governi – sollecitati soprattutto dai ministri dell'ECOFIN - avevano affossato nella Convenzione l'idea di Giuliano Amato di creare un unico "Consiglio affari legislativi" competente per l'adozione di tutte le leggi europee) ed il nuovo "Consiglio affari esteri". Formalmente abbandonato il sistema di rotazione semestrale della presidenza del Consiglio, la Convenzione ha stabilito che la presidenza delle varie formazioni del Consiglio sia esercitata dagli Stati membri "in condizioni di parità" secondo modalità fissate con una decisione europea adottata a maggioranza qualificata. In una dichiarazione allegata all'atto finale della CIG, si prevede un sistema secondo il quale la Presidenza del Consiglio, ad eccezione della formazione dei ministri degli Esteri presieduta dal Ministro degli Esteri dell'UE – fosse esercitata da gruppi di tre Stati membri per un periodo di diciotto mesi (il che sta avvenendo già ora con le successive presidenze tedesca, portoghese e slovena), lasciando a ciascun paese l'esercizio della presidenza di tutte le formazioni per sei mesi consecutivi e ripristinando in tal modo l'assurda rotazione semestrale.

Per quanto riguarda la definizione della maggioranza qualificata, la CIG ha raggiunto un accordo sul superamento – a decorrere dal 1° novembre 2009 - del complicato sistema di voto previsto dal Trattato di Nizza e sull'adozione del principio della doppia maggioranza dei membri del Consiglio (55%) e della popolazione dell'UE (65%).

La CIG ha tuttavia aggiunto che un'eventuale minoranza dovesse includere almeno 4 membri del Consiglio ed essere espressione del 35% della popolazione europea. In alcuni settori particolari (la giustizia ed affari interni, la PESC, la politica monetaria, la sospensione di uno Stato membro) il quorum per gli Stati è stato elevato al 72% mantenendo il 65% della popolazione europea. Infine la CIG ha aggiunto un'ulteriore rete di protezione per le minoranze con l'introduzione del c.d. compromesso di Ioannina del 1994 che permette ad un gruppo di Stati di chiedere un differimento del voto in Consiglio per consentire la ricerca di un consenso più ampio. Tale rete di protezione è stata in passato ben poco utilizzata perché, dalla sua introduzione nel 1994, solo 2-3 volte è stata invocata da una minoranza di Stati membri.

Per quanto riguarda la composizione della Commissione, la CIG ha deciso di rinviare al 2014 la riduzione dei suoi membri ai due terzi del numero degli Stati salvo che il Consiglio europeo (articolo I-26), deliberando all'unanimità, non decida di modificarne la composizione. Secondo la CIG e contrariamente a quanto proposto dalla Convenzione, l'elenco dei Commissari avrebbe dovuto essere definito dal Consiglio di comune accordo con il Presidente eletto sulla base delle proposte presentate dagli Stati membri.

Per quanto riguarda il Ministro degli esteri dell'UE, il Consiglio europeo aveva deciso che – il giorno dell'entrata in vigore della Costituzione (fissata entro il 1° novembre 2006) – Javier Solana sarebbe stato nominato a quest'incarico anche in qualità di vicepresidente della Commissione ponendo fine al mandato di Joaquim Almunia.

Come abbiamo accennato più sopra, il testo presentato dalla Convenzione ai governi comprendeva 125 articoli suddivisi nella Parte I, la Carta dei diritti fondamentali e la parte IV.

La CIG ha invece deciso di "costituzionalizzare" tutte le politiche dell'Unione, i cui obiettivi e le cui procedure sono descritti dettagliatamente nel Trattato di Nizza ed in tal modo il testo completo del TC comprende 448 articoli ai quali occorre aggiungere i molti protocolli e dichiarazioni allegate all'Atto finale.

La CIG ha apportato alcuni sostanziali elementi di innovazione nella parte terza, che rappresentano talvolta un progresso rispetto alla prima parte della Costituzione (si pensi all'articolo III-117 sull'elevato livello di occupazione, la protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale, la formazione e la tutela della salute o al nuovo articolo III-121 sulla "tutela del benessere degli animali in quanto esseri senzienti") ma talvolta significative restrizioni dell'approccio evolutivo della Costituzione, come per esempio per la libera circolazione dei lavoratori o l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo o altre imposte indirette, le disposizioni relative alla sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori, le norme relative ai fondi strutturali da adottare successivamente a quelle in vigore alla data della firma del Trattato, le misure relative al mercato dell'energia, la cooperazione penale, la Procura Europea ed alcuni aspetti della politica commerciale comune. Nella maggior parte di questi casi, la CIG ha ripristinato il voto all'unanimità.

Il variegato fronte della fermezza e il metodo Merkel

Come abbiamo ricordato più sopra, i governi avevano previsto – in occasione dell'atto solenne della firma della Costituzione a Roma – che il nuovo trattato sarebbe dovuto entrare in vigore entro il 1° novembre 2006 e che, nel caso in cui si fossero verificate difficoltà in alcune ratifiche nazionali (senza citarli, molti pensavano ai casi del Regno Unito e della Danimarca) il Consiglio europeo avrebbe dovuto studiare una soluzione che permettesse al TC di entrare ugualmente in vigore introducendo delle clausole di differenziazione (*opting out*) per i paesi in difficoltà. Pochi in effetti pensavano nel 2004 all'ipotesi del “no” francese nonostante i segnali venuti dalla Francia con il referendum sul trattato di Maastricht e quasi nessuno pensava ad un “no” olandese.

L'impasse creata da Francia e Paesi Bassi non era invece risolvibile con improbabili *opting out* considerato anche il messaggio non univoco che veniva dalle maggioranze contrarie che si erano espresse in occasione dei referendum del maggio 2005.

Al termine della pausa di riflessione ed alla vigilia del semestre di presidenza tedesca del Consiglio, molti hanno pensato che sarebbe stato possibile mantenere in vita il metodo che aveva condotto al nuovo Trattato, rinunciando eventualmente alla parola "costituzione" ed ai simboli, differenziando le parti relative alle istituzioni ed alle competenze da quelle relative agli obiettivi ed al funzionamento delle politiche e proponendo un testo semplificato che consentisse ad alcuni paesi, come la Francia, di evitare il ricorso allo strumento del referendum e ad altri, come il Regno Unito o l'Irlanda di facilitare la comprensione delle innovazioni introdotte con il nuovo Trattato nel caso in cui il referendum fosse stato inevitabile.

Allo scopo di salvaguardare forma e sostanza del testo costituzionale si sono mossi il Parlamento europeo con ricorrenti risoluzioni, forze politiche, leader politici nazionali e, proprio all'inizio della presidenza tedesca anche il fronte dei "18" (i governi degli Stati che hanno ratificato il TC) che si è riunito a Madrid il 26 gennaio adottando un generico manifesto a favore del testo firmato a Roma nell'ottobre 2004.

In modo più preciso e concreto hanno più recentemente presentato proposte per soluzioni alternative alla Costituzione europea il "gruppo per la democrazia europea" presieduto da Giuliano Amato che ha lavorato con il supporto tecnico dell'Istituto Universitario Europeo, il presidente della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo Jo Leinen ed il deputato europeo del PPE Inigo Mendez de Vigo oltre ai già ricordati deputati francesi L  quiller e Haenel. Prima di queste proposte avevano visto la luce al Parlamento europeo il Piano B del deputato liberale Andrew Duff e le proposte alternative dei deputati verdi Onesta et Voggenhuber. In Italia, infine, un documento di riflessione politica sugli interessi del paese per una soluzione ambiziosa    stato presentato dall'IAI su ispirazione di Carlo Azeglio Ciampi.

Nonostante tutto questo fiorire di iniziative e proposte in ordine apparentemente sparso a favore della Costituzione europea, la presidenza tedesca si    mossa fin dall'inizio considerando come ineluttabile il ricorso al metodo tradizionale della revisione dei trattati esistenti, poich   a suo giudizio soltanto questo metodo poteva garantire l'accordo di Regno Unito, Polonia, Repubblica Ceca e Paesi Bassi.

Sulla base di queste considerazioni, la cancelleria Merkel ha prima proposto ai ministri degli esteri di accettare tale metodo e poi ai capi di Stato e di governo di adottare il progetto di mandato della CIG come base dei negoziati diplomatici che si potrebbero gi   concludere con il Consiglio europeo informale del 18 e 19 ottobre a Lisbona.

Il mandato    stato approvato al termine di una lunga trattativa nel corso della quale i partecipanti al Consiglio europeo hanno mostrato di voler cercare soluzioni volte pi   a garantire gli Stati nazionali da eventuali ingerenze e eccessi di poteri dell'Unione europea che a garantire l'efficacia ed il carattere democratico delle elezioni europee.

Secondo questo mandato, la CIG    stata invitata ad elaborare un "trattato di riforma" che modifichi il Trattato di Nizza abbandonando il TC del 29 ottobre 2004, ma integrando nei trattati esistenti circa il 90% delle innovazioni adottate dalla CIG

conclusasi nel giugno 2004 (è significativo il fatto che i rappresentanti delle diplomazie nazionali hanno evitato accuratamente di far riferimento nel testo del mandato alla Convenzione europea).

Il Trattato di riforma conterrà a sua volta due trattati: quello sull'Unione europea (TUE) e cioè il Trattato di Maastricht entrato in vigore il 1° novembre 1993 successivamente modificato prima dal Trattato di Amsterdam entrato in vigore il 1° maggio 1999 ed infine dal Trattato di Nizza e quello che istituisce la Comunità Europea e cioè il Trattato di Roma modificato dall'Atto Unico entrato in vigore il 1° luglio 1987 e poi dai Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza e che si chiamerà "trattato sul funzionamento dell'Unione" (TFU). Come il termine "costituzione" è destinato a scomparire dalle innovazioni approvate dalla CIG del 2004, così il termine "comunità" sarà archiviato dopo cinquanta anni di onorato servizio e sarà sostituito ovunque dal termine "Unione" assumendo quest'ultima la personalità giuridica anche per conto della Comunità alla quale essa succede.

Contrariamente all'articolo 1.1 del TC nel quale si affermava che "gli Stati attribuiscono all'Unione competenze per conseguire obiettivi comuni", il TUE preciserà che "l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati". Inoltre, al paragrafo relativo alla procedura di revisione ordinaria, tale articolo preciserà che i trattati possono essere oggetto di revisione per accrescere ma anche per ridurre le competenze attribuite all'UE.

La CIG sarà chiamata *ad abundantiam* ad adottare una dichiarazione sulla delimitazione delle competenze che confermi sia la possibilità di rivedere i trattati per ridurle sia il diritto del Consiglio di chiedere alla Commissione di ritirare un atto legislativo.

La dichiarazione sulle competenze è poi completata da molti altri protocolli e dichiarazioni la cui *ratio* è quelle di delimitare le azioni dell'Unione od i loro effetti, con la conseguenza non solo di rallentare lo sviluppo dell'integrazione comunitaria ma anche con il rischio di provocare dei passi indietro.

Per quanto riguarda la Carta dei diritti fondamentali, il Regno Unito ha ottenuto un nuovo *opt out* sui diritti sociali che si aggiunge agli altri già ottenuti dal governo conservatore in occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, mentre la Polonia ha ottenuto che sia sottoscritta una dichiarazione finale nella quale si afferma che "la Carta non influisce in alcun modo sul diritto degli Stati membri a legiferare nell'ambito della moralità pubblica, sul diritto di famiglia così come sulla salvaguardia della dignità umana e sul rispetto dell'integrità fisica e la morale umana". Anche l'Irlanda ha riservato la sua posizione sulla Carta provocando una vivace reazione negativa dei sindacati irlandesi che hanno minacciato di condurre una campagna per il "no" al referendum di ratifica.

Il mandato alla CIG considera che il rafforzamento del diritto di ingerenza dei parlamenti nazionali *ex ante* nelle procedure legislative dell'UE faccia parte dei principi democratici: il loro ruolo sarà ulteriormente rafforzato rispetto alle disposizioni convenute in sede CIG del 2004, prolungando da 6 a 8 settimane il tempo per emettere un parere motivato concernente la sussidiarietà, istituendo un meccanismo rafforzato di controllo nel senso che, se un progetto di atto legislativo è contestato dalla maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la

Commissione dovrà riesaminare l'atto e spiegare in un parere motivato perché ritiene che il progetto sia conforme al principio di sussidiarietà. In seguito e durante la procedura legislativa, anche il Consiglio ed il Parlamento dovranno deliberare sulla compatibilità dell'atto con il principio di sussidiarietà. E' evidente l'inutile appesantimento delle procedure di decisione perché la Commissione agisce ormai da tempo sulla base di un programma legislativo annuale discusso ed approvato dal Consiglio e dal Parlamento europeo, all'interno del quale si inseriscono le proposte di atti legislativi della Commissione.

Per quanto riguarda il funzionamento delle istituzioni, è noto che la questione più controversa sia stata quella relativa al sistema di voto nel Consiglio soprattutto a causa della rigida posizione della Polonia che beneficia del complicato sistema adottato a Nizza. La doppia maggioranza convenuta nella CIG del 2004 prenderà effetto il 1° novembre 2014 ma, per un periodo di tempo transitorio fino al 31 marzo 2017, un membro del Consiglio potrà chiedere che la decisione sia presa in base al sistema adottato a Nizza. Fino al 2014 e, con percentuali più ridotte dopo il 1° aprile 2017, una minoranza di Stati potrà comunque chiedere che le decisioni del Consiglio siano rinviate per garantire un più largo consenso. L'esperienza dell'applicazione di questi meccanismi di veto mostra che sono rarissimi i casi in cui uno Stato o più Stati decidono di bloccare l'adozione di un atto legislativo e ciò soprattutto all'interno delle procedure legislative che vedono il Consiglio ed il Parlamento europeo su un piano di eguaglianza.

Per quanto riguarda la politica estera e della sicurezza comune (PESC), tutte le disposizioni che la concernono saranno trasferite al TUE, accentuandone dunque il carattere intergovernativo. In più, la CIG adotterà una dichiarazione nella quale si preciserà che le disposizioni riguardanti la PESC non pregiudicano il carattere specifico della politica di difesa e di sicurezza degli Stati membri lasciando intatte sia le competenze degli Stati membri per la formulazione e la conduzione della loro politica estera sia la loro rappresentanza nazionale nei paesi terzi e nelle loro organizzazioni internazionali.

Per quanto riguarda lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il mandato della CIG conferma la comunitarizzazione del terzo pilastro consolidando in tal modo i passi in avanti compiuti dall'Unione in queste anni ma mantenendo i limiti imposti dalla CIG del 2004 per quanto riguarda l'efficacia decisionale in questa materia soprattutto per quel che concerne i settori dell'immigrazione (soprattutto la lotta contro l'immigrazione illegale), la lotta contro il terrorismo e la cooperazione in materia di polizia.

Che fare dopo il 2009 ?

Messa di fronte all'alternativa fra un rinvio della decisione ed un compromesso al ribasso ("meglio l'impasse di un cattivo accordo" aveva dichiarato Giorgio Napolitano alla vigilia del Consiglio europeo) la cancelliera Merkel non ha avuto dubbio alcuno ed ha scelto la strada di un mandato alla CIG deciso all'unanimità pur avendo vagheggiato nella lunga notte di Bruxelles di mettere in minoranza Lech Kaczynski come Craxi mise in minoranza a Milano nel 1985 britannici, danesi e greci. Rispondendo anzi indirettamente a Napolitano che da Vienna ha rilanciato l'idea dell'Europa a due velocità e le cooperazioni rafforzate, Angela Merkel ha respinto da

Bruxelles di fronte all'Euro Parlamento (che ha apprezzato) l'una e le altre difendendo con vigore il valore prioritario dello stare insieme.

Leggendo con attenzione il progetto di mandato alla CIG e confrontandolo con gli obiettivi che si era posta la Convenzione europea all'inizio dei suoi lavori, si deve tuttavia concludere che il compromesso al quale perverrà il Consiglio europeo di Lisbona sarà molto probabilmente al di sotto delle esigenze di efficienza e di legittimità democratica dell'Unione allargata. Restano, infatti, irrisolti i problemi prioritari che erano stati sottolineati dai "convenzionali" e che abbiamo citato più sopra: Europa nel mondo, unione economica, allargamento, deficit democratico, efficienza delle istituzioni.

In termini di capacità dell'UE di far fronte alle sfide attuali, la decisione unanime di Bruxelles ha avuto un costo politico molto elevato così come l'immagine diseducativa che hanno dato ventisette capi di Stato e di governo litigiosi potrebbe avere conseguenze negative sul tasso di fiducia dei cittadini nei confronti di istituzioni europee e nazionali anche in vista delle elezioni europee del giugno 2009.

Le possibilità di un'Europa a due velocità non si sono certo rafforzate a Bruxelles, poiché i "18" che avevano ratificato la Costituzione si sono presentati al Consiglio europeo in ordine sparso. Per quale ragione e, soprattutto, sulla spinta di quali apparenti interessi nazionali (e cioè dell'unica molla che mette in moto i governi nazionali) il fronte della fermezza costituzionale dovrebbe oggi rimettere in discussione una decisione unanime che è stata sostenuta e condivisa da tutti?

L'esperienza passata mostra tuttavia che ogni accordo intergovernativo è stato costruito sulla sabbia perché l'inchiostro delle firme in calce al trattato era ogni volta ancora umido e già i governi pensavano alla successiva riforma. Così è avvenuto con l'Atto Unico nel 1987 poiché nel 1988 i ministri delle finanze avevano iniziato a riflettere su una CIG per realizzare un'Unione monetaria; così è stato nel 1993 con il Trattato di Maastricht poiché nel 1994 si decise che dovevano essere modificati i meccanismi di decisione del Consiglio, il voto a maggioranza e la composizione della Commissione; così è stato nel 1999 con il Trattato di Amsterdam poiché il Consiglio europeo decise proprio nel 1999 di convocare una nuova CIG e così è stato con il Trattato di Nizza che fu addirittura scavalcato dalla Convenzione europea ancor prima di entrare in vigore.

Il nuovo presidente della Repubblica francese Sarkozy preannuncia che il semestre di presidenza del suo paese (luglio-dicembre 2008) sarà utilizzato per avviare nuove riflessioni sull'avvenire dell'Europa ed il Parlamento europeo fa sapere che, se i trattati conserveranno il diritto di iniziativa dell'Assemblea per ulteriori revisioni istituzionali, i deputati eletti nel 2009 potrebbero fare rapidamente uso di questo potere.

Seguendo il metodo Merkel, i governi – ispirati nuovamente dalle diplomazie nazionali – potrebbero essere spinti a percorrere la via di una settima conferenza intergovernativa con risultati probabilmente parziali ed inadeguati come è avvenuto dal 1985 ad oggi.

La storia di quasi sessanta anni di integrazione europea ci ha insegnato che l'obiettivo spinelliano di affidare al Parlamento europeo il ruolo di "assemblea costituente" -

seppure *ad referendum* - non ha mai incontrato sostegni significativi fra i governi e nelle classi politiche nazionali, se si eccettua l'idea di Willy Brandt secondo cui esso avrebbe dovuto essere un'assemblea costituente permanente, così come la proposta di affidare al Parlamento europeo tale mandato attraverso una consultazione popolare si è realizzata solo in Italia nel 1989 e non ha fatto proseliti in Europa. Del resto, lo stesso Parlamento europeo – dopo la stagione spinelliana (1979-1986) non ha mai rivendicato questo ruolo chiedendo o di essere associato con degli osservatori alle CIG o sostenendo il metodo della Convenzione europea.

Lo strumento della Convenzione, così come immaginato dai governi per la Carta e poi per la Costituzione europea, ha mostrato tuttavia forti limiti anche perché essa è nata con il peccato di origine – che ne ha costituito la vera debolezza – della mancanza di legittimità democratica e perché la presenza dei ministri degli esteri di quasi tutti i governi nazionali ha creato al suo interno una sorta di pre-negoziato intergovernativo che ha influito sui suoi lavori.

La storia costituzionale moderna in Europa inizia con l'assemblea costituente francese del 1789. Essa si sviluppa attraverso l'elezione a suffragio universale e diretto o di organi parlamentari con il solo mandato popolare di elaborare l'atto di fondazione dello Stato democratico – come è avvenuto ad esempio in Italia, in Germania, in Irlanda, in Lituania ed in Estonia – o con l'attribuzione di tale mandato al primo parlamento del nuovo Stato democratico o del nuovo Stato indipendente come è avvenuto in Belgio, in Lussemburgo, in Finlandia, a Malta a seguito dell'indipendenza o in Portogallo, in Spagna, in Grecia e poi in tutti i paesi dell'Europa centrale ed orientale (con le citate eccezioni dell'Estonia e della Lituania) dopo l'avvento della democrazia o con l'attribuzione di tale mandato al Parlamento dopo uno scioglimento anticipato dovuto all'esigenza di modificare la Costituzione, come è avvenuto in Belgio.

In Europa non si tratta né di gettare le basi di un sistema democratico *ab initio* – anche se esiste un problema reale di deficit democratico o di *governance* democratica – né (almeno per ora) di gettare le basi di un nuovo Stato europeo a somiglianza degli stati nazionali ma di consentire ai cittadini di fare uso della sovranità costituente che appartiene solo a loro (e che è garantita da ogni costituzione nazionale) consegnandola provvisoriamente nelle mani di loro rappresentanti eletti *ad hoc* per svolgere questa funzione.

L'elezione di un'assemblea europea *ad hoc* – scelta dai cittadini contestualmente alle elezioni per il Parlamento europeo il 14 giugno 2009 – avrebbe il vantaggio di costringere i partiti a spiegare alle opinioni pubbliche nazionali le loro visioni concrete sull'avvenire dell'Europa svolgendo lo stesso ruolo della Convenzione europea ma agendo dopo un vero dibattito pubblico ed essendo dotata di una legittimità democratica diretta. Si tratterebbe in sostanza di un'applicazione eccezionale dell'articolo IV-443 par. 2 del TC ² prevedendo una modifica nel modo di designazione di composizione della Convenzione. Progetti di modifica dei trattati o di redazione di un nuovo Trattato potrebbero essere sottoposti all'assemblea da chi ha il

² "qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche (del trattato, N.d.R.) il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione"

potere di farlo (governi, Parlamento europeo e Commissione) ed in particolare dal Parlamento europeo che lo ha già preannunciato nel parere del 12 luglio 2007 sulla convocazione della CIG.

Tale assemblea potrebbe essere composta di un numero di membri drasticamente inferiore a quello del Parlamento europeo ed essere integrata da un numero ancora più ridotto di deputati designati (*ad hoc*) dai parlamenti nazionali³ consentendo in tal modo a leader nazionali di partecipare all'elaborazione del nuovo trattato europeo.

Al termine di un periodo limitato di lavori, le conclusioni dell'Assemblea europea sarebbero naturalmente consegnate ai governi che dovrebbero esaminarle ed adottarle. Poiché il mandato all'assemblea sarà stato dato dai cittadini, è democraticamente corretto che esso torni ai cittadini, i quali dovrebbero essere chiamati ad esprimere il loro consenso definitivo sul testo elaborato dall'assemblea ed approvato dai governi. In questo caso ed in base al Trattato di Lisbona (e cioè all'ex-articolo I-60 del TC ⁴, i governi dei paesi in cui i popoli a maggioranza dovessero respingere il nuovo testo potrebbero trarne la conseguenza di provocare la loro uscita dall'UE chiedendo di negoziare le condizioni delle loro relazioni con i paesi che avranno accettato di farne parte.

Come fu proposto nell'art. 82 del progetto Spinelli, ispirando prima il "progetto Penelope" elaborato su incarico di Romano Prodi e poi le conclusioni della CIG del 2004, si dovrà stabilire una soglia minima – una percentuale elevata di Stati e di popoli – al di sotto della quale il nuovo testo dovrebbe essere considerato come non accettato dall'insieme dell'UE. L'articolo IV-443 del TC, che dovrebbe essere confermato dalla prossima CIG, afferma del resto che "qualora al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del trattato che modifica il presente trattato, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto Trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo".

³ A titolo di esempio si potrebbe immaginare un'assemblea composta di un numero di eletti che rappresenti un terzo del PE – e cioè 250 membri – integrata da 125 deputati designati dai Parlamenti nazionali. L'elezione dei membri dell'assemblea potrebbe avvenire seguendo le stesse procedure previste per il Parlamento europeo stabilendo tuttavia che non vi è incompatibilità fra la carica di deputato europeo e quella di membro dell'assemblea.

⁴ "ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione"