Preparare un “Trattato Ponte”

di Lucia Serena Rossi

Non sono “i popoli” dell’Europa ad aver respinto il Trattato, ma una quantità di cittadini (poco più di 800.000) inferiore agli abitanti di una grande città. Del resto trattati complessi e articolati come quello di Lisbona non dovrebbero essere sottoposti a referendum: far votare i cittadini su di un simile trattato è come promuovere un referendum sul nucleare sottoponendo al loro voto i piani di una centrale atomica.

Non far finta di nulla

Il rifiuto del Trattato di Lisbona da parte dell’Irlanda, intervenuto dopo diciotto ratifiche, è un fatto grave almeno per due ragioni. Innanzitutto perché giunge dopo un doppio (anzi triplo se si considera il progetto Giscard) negoziato, che sembra aver esaurito tutti i possibili compromessi, ma anche la voglia stessa di riaprire le trattative da parte degli altri Stati membri.

In secondo luogo non sembra facile far cambiare idea agli irlandesi. Già in passato la Danimarca per Maastricht e la stessa Irlanda per Nizza avevano rifiutato in via referendaria un trattato di revisione dell’Unione europea, ma in entrambe le occasioni era stato relativamente facile spingere quegli Stati ad un nuovo referendum, che aveva dato esito positivo. In quei casi il primo referendum si era svolto in presenza di ampi dissensi o di un establishment indifferente. Questa volta invece in Irlanda i principali partiti di governo e di opposizione, i sindacati, la confindustria e persino la Chiesa avevano espresso un giudizio positivo sulla ratifica del Trattato di Lisbona. Chi dunque potrà ancora fare campagna in favore di quest’ultimo per convincere gli irlandesi a mutare opinione?

La soluzione di non fare nulla, lasciando morire il Trattato di Lisbona, magari applicando comunque alcune delle innovazioni che questo prevedeva utilizzando le basi giuridiche offerte dal Trattato di Nizza o agendo fuori dai trattati, è giuridicamente possibile, ma politicamente inaccettabile.

Vuoto giuridico

Che fare dunque? Si potrebbero innanzitutto immaginare pressioni politiche forti sull’Irlanda da parte degli altri Stati membri. Occorre considerare che la mancata ratifica del Trattato di Lisbona crea un vero e proprio vuoto giuridico per quanto riguarda la formazione della Commissione che dovrà essere nominata dopo le elezioni del Parlamento europeo del 2009. Infatti il vigente Trattato di Nizza (nel protocollo sull’allargamento) prevede che il numero dei componenti della prossima Commissione dovrà essere inferiore al numero degli Stati membri, senza precisare però quanti essi dovranno essere, lasciando al Consiglio riunito nella composizione dei capi di Stato e di Governo il difficile compito di stabilire all’unanimità questo numero e le procedure di rotazione. I nomi dei commissari, dopo la scelta del Presidente della nuova Commissione, potranno poi essere decisi dal Consiglio a maggioranza qualificata, previa approvazione del nuovo Parlamento europeo.

Si potrebbe dichiarare che tutti gli Stati che non ratificheranno il Trattato di Lisbona saranno esclusi dalla Commissione 2009-2014. Una tale dichiarazione, che potrebbe essere fatta propria anche dal Parlamento europeo, il quale deve pur sempre approvare (anche se non nella sua composizione attuale) i membri della Commissione, potrebbe avere un effetto deterrente anche verso altri Stati (come la Repubblica Ceca) che decidano di non proseguire sulla strada delle ratifiche.

Ma se tali pressioni non producessero il risultato sperato si dovrebbe prendere atto del fatto che esistono due visioni diverse dell'Europa: una che vuole progredire nell'integrazione e l'altra che considera sufficiente, se non addirittura troppo avanzato, il grado di integrazione sin qui raggiunto. E si dovrebbe coerentemente concludere che così come non sarebbe giusto obbligare questi ultimi a procedere alla velocità dei primi, nemmeno lo sarebbe costringere i primi a rinunciare ad un progetto comune.

Integrazioni differenziate?

La possibilità delle integrazioni differenziate è stata sin qui più volte ed autorevolmente ventilata. Essa è tuttavia sino ad ora rimasta sullo sfondo, come una prospettiva astratta e futura. Per dare concretezza ad una simile ipotesi occorre infatti superare alcuni ostacoli. Il primo è di carattere politico: si può infatti chiedere all'Irlanda o ad altri Stati che non ratifichino Lisbona di uscire dall'Unione europea, ma non li si può obbligare.

Gli Stati dovrebbero chiedere all'Irlanda di inserire nel prossimo quesito referendario una formula "accettare Lisbona o uscire dall'Ue".

Se l'Irlanda non cooperasse potrebbero essere gli altri Stati ad uscire essi stessi dal Trattato di Nizza, denunciandolo, per abbracciare Lisbona. Queste ipotesi pongono un problema di carattere giuridico perché il trattato vigente non prevede il recesso, ma si potrebbe invocare per lasciarlo la clausola *rebus sic stantibus*, anche considerando che tale diritto sarebbe stato previsto dal Trattato di Lisbona e dunque non sembra più così estraneo allo spirito complessivo del sistema europeo.

In entrambi i casi occorrerà affrontare un ulteriore e non minore problema di carattere sostanziale: quali rapporti e quale regime giuridico prevedere per mantenere comunque un livello di integrazione fra i due blocchi? Non si può pensare di azzerare decenni di integrazione e di relazioni ormai strettamente interconnesse semplicemente escludendo uno o più stati dal gruppo di testa che ratifica il Trattato di Lisbona e azzerando i rapporti con esso.

Tuttavia il Trattato di Lisbona e il Trattato di Nizza non possono coesistere per incompatibilità materiale. Un esempio per tutti: anche ammesso che le stesse istituzioni possano agire con diversa composizione (è quello che già avviene per l'euro) non si potrebbe stabilire che in una certa materia (ad esempio la cooperazione penale) si decida a maggioranza qualificata fra alcuni stati e all'unanimità con altri, o che in un sistema il Consiglio esteri sia presieduto dall'Alto rappresentante e dalla presidenza di turno in un altro.

Gigantesco opting out

È dunque necessario cominciare a predisporre un'alternativa reale al procedere tutti assieme, costruendo uno strumento giuridico che regoli i rapporti fra i due gruppi di Stati. La mancanza di un simile strumento rende oggi praticamente irrealizzabile lo scenario di un'avanguardia che proceda (oggi con Lisbona e domani con qualcos'altro) mantenendo però un ragionevole livello di integrazione con gli altri Stati.

Si tratta dunque di organizzare un gigantesco opting out, molto maggiore di tutti quelli sin qui esercitati. Questo potrebbe essere predisposto mediante un Trattato-Ponte, che regoli i rapporti fra gli Stati che non ratifichino il Trattato di Lisbona e gli altri, sostituendo il Trattato di Nizza che cesserebbe di esistere.

Il Trattato-Ponte deve prevedere lo stesso livello di integrazione sin qui raggiunto nelle varie politiche, ma diversi meccanismi istituzionali e decisionali, che da un lato consentano di adottare

nuove misure e sviluppare un acquis comune, ma dall'altro permettano di sganciare le deliberazioni dei due gruppi di stati, prevedendo autonomia decisionale. Il Ponte potrebbe essere naturalmente percorso nei due sensi, da Stati che vogliano raggiungere il gruppo di testa o da altri che preferiscano aggiungersi a quelli meno integrati.

Una volta precostituito lo strumento, l'ipotesi dell'integrazione differenziata fra due diverse Europe sembrerebbe meno astratta e irrealistica. E forse cominciare un serio dibattito su queste ipotesi potrebbe costituire un ulteriore elemento di pressione che gli irlandesi (e gli altri che non hanno ancora ratificato Lisbona) dovrebbero seriamente affrontare, assumendosi direttamente le conseguenze del loro veto.