

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XV legislatura

Il dibattito sul futuro dell'Europa

Recenti sviluppi

Dossier n. 24
27 novembre 2006

XV Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Simona Petrucci

Fax 06 6706_4336

_2989

Angela Dell'Armi

_3666

**Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni
dell'Unione Europea**
fax 06 6706_3677

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

*Consigliere parlamentare
capo ufficio*

Alessandra Lai

_2969

Consigliere parlamentare capo ufficio

Luigi Gianniti

_2891

Consigliere
Davide A. Capuano

_3477

*Segretario parlamentare
Documentarista*

Elena Di Pancrazio

_3882

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Coadiutori parlamentari

Silvia Perrella

_2873

Laura E. Tabladini

_3428

Antonia Salera

_3414

Monica Delli Priscoli

_4707

Marianna Guarino

_5370

**Unità Operativa Attività
di traduzione e interpretariato**
fax. 06 233237384

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, OSCE, INCE)
fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

3397

Claudio Olmeda

3416

Cristina Sabatini

2571

Angela Scaramuzzi

3417

Ha collaborato la dottessa Francesca Rosso, stagista presso il Servizio

INDICE

	Pag.
NOTA INTRODUTTIVA	1
ALLEGATI	"
Andrew Duff, <i>Plan B: comment sauver la Constitution européenne</i> (18 ottobre 2006)	" 11
Nicolas Sarkozy, <i>Pour rendre l'Europe à nouveau populaire</i> (8 settembre 2006)	" 59
Ségolène Royal, <i>L'Europe par la preuve</i> (11 ottobre 2006)	" 71
José Manuel Barroso, <i>Seeing through the hallucinations: Britain and Europe in the 21st century</i>	" 79
Massimo D'Alema, <i>La seconda occasione dell'Europa</i> (25 ottobre 2005)	" 89
Parlamento europeo, <i>Relazione sul periodo di riflessione: struttura, temi e contesto per una valutazione del dibattito sull'Unione europea</i> (16 dicembre 2005)	" 97
Josep Borrell Fontelles, <i>Discorso del Presidente dinanzi alle commissioni Affari comunitari della Camera dei deputati e del Senato italiani</i> (9 novembre 2006)	" 163
Jean-Claude Junker, <i>Le besoin d'Europe</i> (30 ottobre 2006)	" 181
European Commission, <i>The cost of the non-Constitution</i> , staff Working paper (22 novembre 2006)	" 191

NOTA INTRODUTTIVA

Il dilemma costituzionale dell'Europa

Il Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa è stato firmato dai capi di Stato e di Governo dei 25 Stati membri a Roma il 29 ottobre 2004. È stato il risultato di cinque anni di difficili negoziazioni, cominciate con la Convenzione sulla Carta dei diritti fondamentali nel 1999 e proseguiti, poi, con i lavori della Convenzione sull'avvenire dell'Europa a partire dal 2002.

Il Trattato Costituzionale rappresenta un compromesso soddisfacente e un miglioramento considerevole rispetto ai trattati esistenti dal momento che accresce la capacità dell'Unione di agire efficacemente sul piano internazionale, grazie alla creazione di un ministro vice-presidente della Commissione incaricato degli affari esteri, contribuisce a conferire una maggiore sistematicità alle politiche dell'Unione, eliminando il sistema dei tre pilastri, e attribuisce carattere vincolante alla Carta dei diritti fondamentali. Esso, inoltre, prevede anche il conferimento della personalità giuridica all'Unione, amplia i poteri e le competenze della Corte di Giustizia e del Parlamento europeo, apre la prospettiva di una cooperazione più stretta tra gli Stati membri ed aumenta la credibilità e la flessibilità del Consiglio, estendendo considerevolmente il sistema di voto a maggioranza qualificata.

Fino all'entrata in vigore del Trattato Costituzionale, il processo costituzionale è regolato dai trattati attualmente vigenti. L'articolo 48 del Trattato UE prevede che ogni revisione dei trattati deve essere sottoposta all'accettazione di tutti gli Stati membri e successivamente ratificata da ciascuno Stato secondo le proprie regole interne. Il voto contrario di anche uno solo tra i Paesi membri ha il potere di interrompere, quindi, l'intero processo decisionale.

Prevedendo una tale eventualità, la Dichiarazione 30 annessa al Trattato Costituzionale stabilisce che “nel caso in cui in due anni a partire dalla firma del trattato che modifica il presente trattato, i quattro quinti degli Stati membri hanno ratificato il detto trattato e uno o più Stati hanno incontrato delle difficoltà per procedere alla ratifica, il Consiglio europeo si incarica della questione”. Tale disposizione non permette, in realtà, di uscire dall'*impasse* di un voto contrario da parte di uno o più Stati membri e non consente quindi, allo stato dei fatti, a seguito dei fallimentari referendum in Francia e Olanda, di delineare una sicura soluzione alla crisi che si è venuta a generare.

Il Consiglio europeo del 18 giugno 2005 ha deciso, quindi, di attuare “un **periodo di riflessione** [...] per permettere un ampio dibattito in ciascuno dei nostri paesi, associando i cittadini, la società civile, i partner sociali, i parlamenti nazionali

e i partiti politici”, senza tuttavia dare indicazioni precise sulla metodologia di tale dibattito né sulla natura dello stesso.

Le successive presidenze, quella inglese e quella austriaca, non hanno di fatto determinato svolte, nonostante i buoni principi espressi dai loro primi ministri, ai fini della ripresa di un dialogo aperto e fecondo sul futuro del testo costituzionale europeo.

Nell'autunno 2005 la **Commissione europea** ha pubblicato il **Piano D – come dibattito, dialogo e democrazia** – con l'obiettivo di contribuire al periodo di riflessione sostenendo i dibattiti nazionali, fornendo informazioni sulla costituzione e lavorando a stretto contatto con la società civile a livello europeo. Non sono tuttavia pervenute, da parte della Commissione, proposte concrete utili al superamento della crisi del Trattato costituzionale né contributi specifici per stimolare il periodo di riflessione.

D'altro lato, il **Parlamento europeo** ha tentato di sostenere la necessità di salvaguardare il Trattato costituzionale organizzando periodici incontri con i membri dei Parlamenti nazionali, al fine di non focalizzare il dibattito su temi di interesse precipuamente interno, cosa che risulterebbe dannosa per la natura stessa del Trattato, e per approfondire e conferire maggiore democraticità al consenso costituzionale.

Il **Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2006**, incaricato di decidere gli ulteriori passi da effettuare in merito al futuro del Trattato, ha deciso di **prolungare il periodo di riflessione di un altro anno**, senza tuttavia fornire, nuovamente, alcuna indicazione di metodo su come utilizzare, in maniera proficua, tali ulteriori mesi di pausa. Nonostante il rilancio del processo di riforma delle istituzioni europee non sia possibile prima delle elezioni in Francia (primavera 2007), sarebbe stato tuttavia auspicabile che il Consiglio fornisse, quanto meno, qualche suggerimento o qualche misura concreta per dare un segnale politico sulla volontà di rovesciare un andamento ormai nettamente pessimista sul futuro del Trattato. Poiché si è concordi a livello europeo nel ritenere che sia molto difficile che lo stesso testo costituzionale sia riproponibile in un nuovo referendum avendo effettuato solamente aggiustamenti di norme secondarie o inserendo una clausola di *opting out* da certi impegni, come successo in passato per la Danimarca e l'Irlanda, risulta evidente che proposte concrete ed innovative sono necessarie, e al più presto, per gettare le basi di quella che sarà la nuova architettura europea.

Sulla base di tale esigenza, sempre più pressante, alcuni personaggi del panorama politico ed istituzionale europeo hanno iniziato, nelle ultime settimane, ad avanzare proposte per far rivivere quel testo in cui molti avevano individuato un punto di rinnovamento e rilancio del progetto politico europeo. L'azione attiva delle istituzioni comunitarie, e soprattutto una loro azione concorde, è più che mai necessaria al fine di “salvare” il Trattato Costituzionale. Molte speranze sono riposte nella Germania che, a partire da gennaio 2007, deterrà la presidenza del Consiglio

dei Ministri. Tuttavia, un singolo Stato, se potrà auspicabilmente indicare una via d'uscita dall'*impasse* costituzionale, non potrà però condurre da solo l'intero processo di revisione. E' indispensabile, perciò, costituire una coalizione di Paesi, magari quei 16 che hanno allo stato attuale ratificato il Trattato¹, che elabori una serie di opzioni da presentare al Consiglio europeo di giugno 2007.

Le opzioni per uscire dall'*impasse* del Trattato Costituzionale

Le ipotesi che possono essere avanzate in merito al futuro del Trattato costituzionale devono partire dall'implicito riconoscimento che la ratifica del Trattato incontra, allo stato attuale, difficoltà che, in assenza di modifiche sostanziali dello stesso, sono insormontabili.

In linea teorica, numerose opzioni sono ipotizzabili, a partire dall'abbandono totale del Trattato fino ad una revisione completa del testo del 2004. In realtà, con un'analisi approfondita, è necessario ammettere che le alternative sono nettamente più limitate.

Taluni hanno suggerito che l'indicazione di possibili soluzioni dovesse provenire direttamente dalla Francia e dai Paesi Bassi, ovvero dai paesi da cui lo stallo del progetto costituzionale è partito. Tuttavia, non sono giunti segni rincuoranti da parte di tali Paesi che, peraltro, si trovano a fronteggiare attualmente anche gravi problemi di stabilità e legittimazione politica interna.

Allo stato attuale sono state avanzate quattro ipotesi fondamentali in merito al futuro del Trattato Costituzionale.

1. Una prima ipotesi è quella di **mantenere il testo originale**, così come redatto nel 2004, e proseguire la ratifica negli Stati che ancora non hanno espresso un'opinione a tale riguardo. E' stato immaginato che nuovi protocolli e dichiarazioni – per esempio in merito alla dimensione sociale dell'Unione – potessero essere aggiunti al Trattato, al fine di renderlo maggiormente accettabile anche per gli Stati più reticenti. Una tale ipotesi, promossa dal cancelliere tedesco **Angela Merkel**, anche se attuabile da un punto di vista teorico, potrebbe però non contribuire a modificare l'opinione ormai scettica ed ostile di taluni Paesi europei, come il Regno Unito e la Danimarca, dove la ratifica si presenta quanto meno difficoltosa e rischiosa.
2. Una seconda possibilità è quella di rivedere il Trattato Costituzionale o di mantenere solamente la parte I e II, procedendo invece a **modificare e a rinegoziare la parte III e IV**, in particolar modo in relazione alle politiche maggiormente sensibili dell'Unione. Tuttavia, anche una tale ipotesi presenta

¹ Al momento, il Trattato Costituzionale è stato ratificato da Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Germania, Grecia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria. Le informazioni sono state rinvenute sul sito http://europa.eu/constitution/ratification_en.htm

numerosi svantaggi e punti critici. Il Trattato del 2004, infatti, costituisce un pacchetto a cui i leader europei sono pervenuti dopo lunghe trattative e negoziazioni. Far accettare, oggi, un nuovo testo relativo a determinati campi, senza una possibile contropartita in altri settori, appare quanto meno improbabile e difficoltoso.

3. Alternativamente, alcuni hanno proposto di implementare quegli elementi, contenuti nel Trattato Costituzionale, che potrebbero entrare in vigore semplicemente emendando il quadro normativo esistente o addirittura all'interno dello stesso (si tratta della cosiddetta ipotesi *Cherry-Picking*). Se una tale ipotesi avrebbe, da un lato, il merito di far entrare in vigore quelle modifiche strettamente necessarie per il funzionamento di un'Unione allargata e alla luce dei suoi prossimi sviluppi istituzionali, creerebbe, d'altro lato, una notevole confusione giuridica, andando tali modificazioni ad aggiungersi al vigente apparato normativo.
4. Infine, come ultima ipotesi, il **Trattato Costituzionale potrebbe essere semplicemente abbandonato**, come proposto da taluni, attendendo momenti di maggiore coesione tra le classi politiche e dirigenti europee. Una tale opzione, tuttavia, non sembra essere compatibile con il disegno politico dell'Unione e con i suoi obiettivi. Allo stato attuale, soprattutto per quanto concerne il suo assetto istituzionale, l'Europa non può continuare a funzionare, né concretamente né formalmente².

Dopo la pausa estiva, gli interventi sul futuro del Trattato Costituzionale sono stati numerosi. Molti esponenti politici di rilievo hanno provato ad ipotizzare ulteriori vie d'uscita all'*impasse* generata dal *no* francese ed olandese. Il dibattito è stato riaperto da **Nicolas Sarkozy**, ministro dell'interno francese, che, in un suo discorso dello scorso 8 settembre, ha sostenuto l'idea dell'adozione di un “**minitratto**”, destinato ad apportare mutamenti istituzionali limitati ma importanti. Secondo Sarkozy, le innovazioni concettuali del Trattato Costituzionale devono essere preservate ai fini di mantenere e rafforzare la dimensione fondamentalmente politica della costruzione europea, individuando talune priorità necessarie al funzionamento dell'Unione. Tra tali priorità, Sarkozy ha elencato l'estensione del voto a maggioranza qualificata e della codecisione, per esempio in materia giudiziaria e penale, l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo, la creazione di un Ministro per gli Affari esteri, al tempo stesso presidente del Consiglio affari esteri e commissario incaricato delle relazioni esterne, il conferimento della personalità giuridica all'Unione e la consacrazione delle cooperazioni rafforzate³.

² A tale proposito si pensi, per esempio, alla necessaria variazione della composizione della Commissione europea, a partire dal 1º gennaio 2007, data di ingresso nell'Unione della Romania e della Bulgaria.

³ Nicolas Sarkozy, “*Pour rendre l'Europe à nouveau populaire*”, 8 settembre 2006, discorso tenuto presso la Fondation Friends of Europe/Amis de l'Europe et la Fondation Robert Schuman, Bruxelles. In allegato al presente fascicolo.

Il presidente della Commissione **Jose Manuel Barroso** ha esortato i leader europei a sostenere la riforma istituzionale nell'ottica secondo cui essa sarebbe indispensabile per almeno tre motivi: in primo luogo, per migliorare l'efficienza dei processi decisionali comunitari; in secondo luogo, per colmare la crescente distanza tra l'Europa e i suoi cittadini; in terzo luogo, per rispondere all'esigenza di una maggiore coerenza sul versante esterno dell'Unione⁴.

Il **Parlamento europeo** e, in particolare, il suo presidente **Josep Borrell** hanno sostenuto la necessità che il Consiglio prenda una chiara decisione sulle sorti del Trattato Costituzionale al più tardi nella seconda metà del 2007, affinché essa possa entrare in vigore nel 2009. Il Rapporto Duff-Voggenhuber, presentato nel dicembre 2005, ha sottolineato l'esigenza di un più ampio dibattito a livello nazionale, regionale e locale sul futuro dell'Europa e, nello specifico, ha esortato un intervento anche da parte della società civile e dei partner sociali⁵. Nel suo intervento del 9 novembre 2006 dinnanzi alle commissioni Affari esteri e comunitari della Camera dei deputati e del Senato, Borrell ha ribadito con vigore che "l'Europa dei progetti, promossa da taluni per temporeggiare, non può ridursi a un insieme di piccoli progetti settoriali. Essa non può sostituirsi al «progetto Europa»"⁶. In particolare, il presidente del Parlamento ha ricordato, in tale occasione, i quattro scenari, già menzionati, che si profilano a seguito dei fallimentari referendum in Francia e in Olanda e ha sostenuto fermamente la necessità dell'esistenza di un ideale politico comune a livello europeo, al fine di rendere proficuo il periodo di riflessione iniziato nel giugno del 2005.

Ségolène Royal, esponente del partito socialista francese, probabile candidata per le presidenziali del 2007, in una conferenza stampa all'Assemblea Nazionale, ha poi sottolineato l'esigenza di ridisegnare gli obiettivi dell'Unione, ribadendo la necessità di conferire una dimensione sociale al Trattato Costituzionale.

Il primo ministro lussemburghese **Jean-Claude Juncker**, in un discorso dello scorso 30 ottobre, ha sostenuto che l'evidente "bisogno d'Europa", sia nella politica interna che in quella estera, dovrà condurre il dibattito nei prossimi mesi, al fine di palesare la concreta necessità di prendere decisioni, entro limiti temporali ben definiti, sul futuro del Trattato Costituzionale⁷. Secondo Juncker sarebbe assolutamente necessario conservare il Trattato del 2004 come punto di riferimento, salvandone la sostanza e gli equilibri e misurando ogni nuova azione ed ogni

⁴ José Manuel Barroso, "Seeing through the hallucination: Britain and Europe in the 21st century", Londra, 16 ottobre 2006. In allegato al presente fascicolo.

⁵ Parlamento europeo, "Relazione sul periodo di riflessione: struttura, temi e contesto per una valutazione del dibattito sull'Unione europea", 16 dicembre 2005, A6-0414/2005. In allegato al presente fascicolo.

⁶ Josep Borrell Fontelles, "Discorso del Presidente dinnanzi alle commissioni Affari comunitari della Camera dei deputati e del Senato italiani", Roma, 9 novembre 2006. In allegato al presente fascicolo.

⁷ M.Jean-Claude Junker, "Le besoin d'Europe", Bruges, 30 ottobre 2006. In allegato al presente fascicolo.

iniziativa comune al livello di ambizione che fu proprio di tale testo⁸. E' molto interessante sottolineare che Junker ha richiamato nel suo discorso l'importanza della clausola passerella di cui all'articolo 42 del Trattato UE, che permette di decidere su un certo numero di materie a maggioranza qualificata, in codecisione con il Parlamento europeo.

L'eurodeputato Andrew Duff, in linea con le molteplici richieste di supporto alla riforma dell'apparato istituzionale europeo, ha presentato lo scorso 18 ottobre il suo “**Piano B**” per salvare la Costituzione europea⁹, sostenendo in linea di principio la necessità di una rinnovata negoziazione sul testo della stessa. La proposta si basa fondamentalmente sul mantenimento del testo di base del Trattato Costituzionale – nello specifico sul mantenimento del Preambolo, della Parte I e II¹⁰ – e sulla modifica della Parte III. In particolare, Duff propone di enfatizzare la dimensione economica e sociale del Trattato, di migliorare le norme relative al sistema finanziario, di includere disposizioni relative alle sfide ambientali e di conferire sistematicità alle regole sull'allargamento dell'Unione, integrando nel testo della Costituzione i criteri di Copenaghen. Opponendosi apertamente all'idea di un “mini-trattato” a causa dell'impossibilità legale e dell'improbabilità politica di separare la parte III dal resto delle disposizioni della costituzione, Duff suggerisce di mantenere una parte delle disposizioni del testo del 2004, migliorando tuttavia, mediante una nuova negoziazione, le previsioni maggiormente contestate. Infine, Duff esorta le tre istituzioni comunitarie – il Parlamento, il Consiglio e la Commissione – a impegnarsi congiuntamente a sviluppare un dialogo approfondito con i parlamenti nazionali e i partiti politici interni ed auspica una consultazione generale, da organizzarsi nel 2009 a scala europea, come mezzo per assicurare un consenso democratico al progetto costituzionale rinegoziato.

A livello italiano, il Ministro degli Esteri **Massimo D'Alema** ha sostenuto che è indispensabile che “*l'essenza del Trattato Costituzionale sia salvata*”¹¹, allineandosi, in linea di principio, con le principali disposizioni del Piano di Duff. Nello specifico, il Ministro ha affermato che “*il limite da non varcare, per l'Italia, è altrettanto chiaro: vogliamo conservare alcune riforme essenziali per il funzionamento dell'Europa allargata e su cui gli Stati membri avevano già raggiunto un difficile accordo [...] Per l'Italia si tratta comunque di partire dal testo costituzionale approvato a Roma nel 2004 e non dal testo di Nizza, per proporne dei semplici rimaneggiamenti. Ci dovranno essere degli aggiustamenti:*

⁸ In occasione di tale discorso, Juncker ha affermato che “è evidente che i 18 paesi che hanno ratificato – di cui due, lo ricordo, per referendum – abbiano il dovere quasi morale di esigere che l'essenza della sostanza sia trasferita dal Trattato Costituzionale ad un altro grande trattato che dovremo avere”. *Ibidem*.

⁹ Andrew Duff, “*Plan B: comment sauver la Constitution européenne*”, 18 ottobre 2006. In allegato al presente fascicolo.

¹⁰ In relazione alla Parte II, che contiene la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione, Duff propone di spostare tale sezione in un allegato.

¹¹ Intervento del Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli Affari Esteri Massimo D'Alema all'Istituto Universitario Europeo, Firenze, 25 ottobre 2006. In allegato al presente fascicolo.

*potranno persino esserci delle cose in più. Non mi piace l'espressione "mini-trattato" che rimandi a dopo scelte impegnative. Parlerei piuttosto di "Core Treaty"*¹².

Futuri passi sulla strada della Costituzione e conclusioni

I prossimi mesi saranno decisivi per stabilire il futuro del Trattato Costituzionale e, a ben vedere, dell'intero impianto comunitario. La presidenza finlandese ha espresso la volontà di iniziare ad esplorare le opzioni sul futuro del Trattato ed ha esortato i Governi ad esprimersi su tale punto. Le capacità della presidenza tedesca nel primo semestre 2007 e i risultati elettorali in Francia saranno decisivi per la riattivazione del processo costituzionale europeo.

La Commissione europea, in un documento di lavoro del 22 novembre 2006 intitolato “I costi della non-Costituzione”¹³, ha affermato che i traguardi raggiunti dall’Unione europea negli ultimi anni sono stati ragguardevoli, anche in assenza del Trattato costituzionale. Tuttavia, come sottolineato nello stesso documento, la ratifica di tale Trattato, o di un qualche strumento che provveda a stabilire un nuovo assetto politico europeo, è non solo auspicabile ma necessario per rendere l’azione dell’Unione più effettiva, coerente ed efficace. Il ripensamento dell’assetto istituzionale di un’Europa con 27 Stati membri sarà uno degli scopi primari della Commissione nel 2007 e della Presidenza tedesca. Come affermato dal Presidente Barroso il 14 giugno 2006 dinanzi al Parlamento europeo, *“l’Europa ha veramente bisogno di ciò che il Trattato Costituzionale offre in termini di relazioni con il resto del mondo: più effettività, più democrazia e più coerenza. I Trattati esistenti non ci permetteranno di raggiungere completamente questi obiettivi. È necessario essere chiari su tale punto, Nizza non è abbastanza”*.

Allo stato dei fatti, alla luce degli eventi politici che saranno posti in essere nei prossimi mesi in taluni Stati europei, ogni decisione sul futuro del Trattato Costituzionale potrebbe essere affrettata. E’ quindi necessario attendere pazientemente il corso degli eventi, stimolando nel frattempo un dialogo e un dibattito aperto e proficuo a tutti i livelli della società europea, al fine di pervenire ad una soluzione condivisa tra tutti gli Stati membri e tra le istituzioni europee.

¹² *Ibidem*.

¹³ European Commission, “The cost of the non-Constitution”, staff Working paper (22 novembre 2006), rinvenibile sul sito http://ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/final_report_21112006_en.pdf. In allegato al presente fascicolo.