Osservazioni preliminari sul metodo della Convenzione

di Nicola Verola

di prossima pubblicazione in "Rivista di diritto pubblico europeo"

Se vi è una legge difficilmente contestabile della scienza della politica, è che le procedure condizionano le decisioni, in alcuni casi fino a determinarle[1]. Questa legge è valsa anche per la "Convenzione sul futuro dell'Europa".
Sotto molti aspetti, il "Trattato costituzionale" è figlio del metodo della Convenzione e delle sue "regole del gioco". Metodo e regole che erano diversi da quelle di una Conferenza Intergovernativa (CIG) ma anche da quelle di una vera e propria "Assemblea costituente". Non c'è da meravigliarsi, quindi, se hanno prodotto un risultato superiore a quello che sarebbe stato raggiungibile attraverso il negoziato intergovernativo ma pur sempre caratterizzato da soluzioni di compromesso e, in alcuni casi, ambizioni irrealizzate. Per spiegare questa specificità, vale la pena esaminare da vicino gli aspetti caratterizzanti del metodo della Convenzione. Per comodità espositiva, li raccoglieremo in quattro categorie: la composizione della Convenzione; le sue procedure decisionali; il rapporto con la successiva Conferenza Intergovernativa; il ruolo del "Presidium".

La composizione della Convenzione

Le Conclusioni di Laeken prevedevano che la Convenzione fosse composta, oltre che dal Presidente e dai due Vice Presidenti, da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Governi e delle Istituzioni europee[2]. Il nuovo organismo presentava quindi due

[1] S. Bulmer and A. Scott, *Economic and Political integration in Europe : internal Dyanmics and Global Context,* Blackwell, Oxford, Canbridge, 1994)
S. Bulmer, *The new governance in Europe : a new Institutionalist* Approach, Journal of Public Policy 13 (1994) 351
[2] "Oltre che dal Presidente e dai due Vicepresidenti la Convenzione sarà composta da 15 rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo degli Stati membri (1 per Stato membro), 30 membri dei Parlamenti nazionali (2 per Stato membro), 16 membri del Parlamento europeo e due rappresentanti della Commissione. I paesi candidati all'adesione parteciperanno appieno ai lavori della Convenzione. Saranno rappresentati alle stesse condizioni degli Stati membri

caratteristiche fondamentali: in primo luogo, i suoi membri non erano eletti ma nominati. Direttamente dal Consiglio Europeo, nel caso del Presidente e dei due Vice Presidenti della Convenzione; dalle istituzioni designate dal Consiglio Europeo, nel caso degli altri membri. Nelle intenzioni dei Capi di Stato e di Governo, i convenzionali avevano quindi una sorta di mandato di rappresentanza istituzionale più che un mandato democratico[3]. In secondo luogo, la composizione della Convenzione era fortemente eterogenea. A fianco dei rappresentanti degli Esecutivi – normalmente abilitati ad impegnare il proprio Paese nei negoziati internazionali – sedevano i rappresentanti dei Legislativi nazionali, del Parlamento Europeo e della Commissione. Un'estrazione multinazionale e "multi-istituzionale" che faceva della Convenzione un "unicum".

Queste caratteristiche erano frutto di una precisa scelta politica. Per i Capi di Stato e di Governo, la Convenzione non doveva svolgere una funzione costituente ma dar voce a tutti gli attori del processo di integrazione in una sorta di processo di riflessione strutturata. Il precedente della "Convenzione Herzog", cui era stato affidato il compito di elaborato la "Carta dei diritti fondamentali", offriva il modello di un organismo "ibrido" che consentiva di aprire il dibattito a istanze diverse da quelle "diplomatiche" senza affidarlo "tout court" ad una istanza di tipo parlamentare; aumentare la rappresentatività istituzionale del nuovo organismo senza dotarlo di una investitura democratica autonoma.

Una serie di fattori – l'ampia base di rappresentanza, l'autorevolezza dei suoi membri, la presenza di molti rappresentanti elettivi, il ruolo propulsivo delle istituzioni sopranazionali, la determinazione del Presidente e dei due Vice Presidenti, il sostegno, o quantomeno il "permissive consensus", di molti Governi – hanno però favorito una graduale evoluzione della Convenzione. Con il passare dei mesi, ha cominciato a prendere corpo l'idea che essa non dovesse limitarsi a produrre semplici suggerimenti – sulla scorta delle Conclusioni dei Consiglio Europeo – ma elaborare un testo organico di riforma dei trattati, da sottoporre alla CIG, prima, e alle ratifiche nazionali, poi.

Con l'ascesa del progetto di una Costituzione europea si è quindi assistito all'evoluzione dell'organismo creato a Laeken in una sorta di "Assemblea pre-costituente": qualcosa di meno di una vera e propria Assemblea costituente ma qualcosa di più di una semplice istanza preparatoria[4]. La dialettica successiva nella

---

attuali (un rappresentante del Governo e due membri del Parlamento nazionale) e parteciperanno alle deliberazioni senza tuttavia avere la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare fra gli Stati membri".

[3] Non è possibile, in questa sede, soffermarsi sul concetto di "mandato". Limitiamoci, però, a constatare che i rappresentanti dei Parlamenti in Convenzione non erano stati eletti sulla base di una "piattaforma costituzionale" ma per svolgere funzioni legislative "ordinarie". In questo senso, essi non erano latori di un mandato costituente da parte dell'elettorato europeo ma piuttosto di un mandato di "rappresentanza istituzionale", da parte delle Assemblee che li avevano nominati.

[4] Per alcuni, la Convenzione si sarebbe arrogata una facoltà che non era nelle sue corde in quanto il "potere costituente" potrebbe essere esercitato soltanto da un'Assemblea eletta direttamente dai cittadini. Premesso che non è tecnicamente esatto affermare che la Convenzione si sia appropriata del potere costituente – dato che si è limitata a proporre un testo di Costituzione ai detentori di tale potere: gli Stati membri – sarebbe erroneo escludere *a priori* che un'Assemblea non elettiva possa svolgere funzioni costituenti. I partecipanti alla Convenzione statunitense intervennero a Filadelfia su indicazione degli organi di governo delle 13 ex colonie che avevano stipulato l'originale patto confederale (gli "Articles of Confederation" del 1777), ma ciò non impedì loro di agire come membri di un'autentica Assemblea costituente (Oliviero Bergamini, *Breve storia del federalismo americano*, Marcos y Marcos, Milano, 1996, p. 35)

Convenzione può essere riassunta nel tentativo di elaborare un progetto ambizioso ma al tempo stesso consensuale, per circoscrivere quanto più possibile i margini di azione della successiva CIG.

A causa della sua composizione, la Convenzione ha dovuto gestire svariate "linee di frattura". Due di queste erano quelle "classiche" fra Stati membri ("integrazionisti" e "soveranisti" ma anche, a un certo punto, "grandi" e "piccoli") e fra schieramenti politici (destra e sinistra ma anche liberisti e "colbertisti") ma ve ne erano anche di nuove:

- una "linea di frattura" fra istituzioni europee e istituzioni nazionali, innanzitutto: basti pensare alla "competizione latente" fra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali nel dibattito sul "ruolo dei Parlamenti nazionali" ed alle diverse sensibilità sulla tematica della sussidiarietà;
- una "linea di frattura" fra esecutivi (Governi e Commissione) e legislativi, con la pressione di questi ultimi per un incremento del "grado di parlamentarizzazione" del sistema;
- una "linea di frattura" fra le istituzioni comunitarie. Basti pensare, da un lato, al "braccio di ferro" sulle prerogative della Commissione e del Consiglio e, dall'altro, alla contrapposizione fra Parlamento Europeo e Consiglio sulla procedura legislativa e su quella di bilancio.

Questa eterogeneità ha reso particolarmente complesso il dibattito in Convenzione, ma ha costituito anche un punto di forza e una ricchezza. Un punto di forza perché faceva della Convenzione uno spaccato molto più rappresentativo, rispetto alle tradizionali CIG, della dialettica europea. Una ricchezza perché, se la Convenzione ha saputo portare "aria nuova" e nuove idee nel processo di revisione costituzionale dell'Unione, ciò lo si deve in larga misura al fatto di aver attinto a sensibilità diverse. L'aver valorizzato adeguatamente questa ricchezza e l'aver dimostrato le proprie potenzialità come metodo per gestire la "complessità europea" ha contribuito non poco a legittimare la sua azione.

Un aspetto su cui occorrerà riflettere è anche quello che potremmo definire la "parlamentarizzazione della Convenzione". Dal punto di vista dei processi di legittimazione, è innegabile che la presenza di un numero cospicuo di rappresentanti elettivi abbia contribuito all'evoluzione dell'organismo creato a Laeken. Benché non fosse direttamente riferibile all'esercizio convenzionale, l'investitura democratica dei rappresentanti del Parlamento Europeo e dei Parlamenti nazionali ha infatti costituito una sorta di "riserva di legittimità" autonoma rispetto al mandato dei Capi di Stato e di Governo. In questo modo, ha favorito il graduale affrancamento della Convenzione dai vincoli di Laeken.

Forse meno immediatamente percepibile, ma non per questo meno significativo, è il fatto che questa presenza abbia influenzato profondamente anche la qualità dei processi decisionali della Convenzione. È vero che, per ragioni di "prudenza", i Capi di Stato e di Governo avevano voluto diluire i tratti parlamentari del nuovo organismo, ma è anche vero che, sommati, i rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento Europeo costituivano un'ampia maggioranza della Plenaria. Avevano quindi la possibilità, se non di forgiare i metodi di lavoro della Convenzione "a

propria immagine e somiglianza", quantomeno di iniettarvi una forte sensibilità parlamentare. Per gran parte dei lavori non hanno sfruttato appieno questa possibilità. I Parlamentari nazionali hanno dovuto scontare inizialmente una serie di problemi di azione collettiva: a differenza dei Parlamentari Europei, non si conoscevano, non disponevano di una struttura stabile di coordinamento ed avevano difficoltà ad incontrarsi al di fuori del quadro formale delle plenarie della Convenzione. Hanno fatto quindi fatica a ritagliarsi un ruolo autonomo. Tranne che su questioni di loro immediato interesse (come il controllo della sussidiarietà e il ruolo dei Parlamenti nazionali), avevano inoltre la tendenza ad "appiattirsi" sulle rispettive posizioni nazionali. Con il tempo, però, hanno cominciato a maturare posizioni sempre più autonome e una vera e propria dialettica di gruppo, fino a giocare, verso la fine della Convenzione, un ruolo propulsivo. Cosa ancora più sorprendente, dopo 16 mesi di lavoro le posizioni dei Parlamenti nazionali e del Parlamento Europeo si sono avvicinate fino a coincidere sotto moltissimi aspetti. Questa "solidarietà parlamentare" ha contribuito non poco, nelle ultime battute della Convenzione, al superamento di alcuni "bloccaggi", imposti prevalentemente dai rappresentanti governativi.

Il consensus

Le Conclusioni di Laeken chiedevano alla Convenzione di avanzare raccomandazioni soltanto "in caso di consenso". Il ricorso al voto sembrava quindi, in linea di principio, escluso. Coerentemente con questo mandato, il regolamento interno approvato all'inizio dei lavori stabiliva che:

"Le raccomandazioni della Convenzione sono adottate per consensus, senza che i rappresentanti degli Stati candidati abbiano la facoltà di impedirlo"[5].

La differenza fra le due formulazioni sembra minima ma è, in realtà, sostanziale: con il regolamento interno si assiste infatti al passaggio dal "consenso" come dato politico al "consensus" come procedura decisionale. Questo passaggio ha giocato un ruolo di notevole importanza nei successivi sviluppi del dibattito.
Chi cercasse di trovare una definizione del "consensus" in un manuale di diritto costituzionale rimarrebbe deluso. Il concetto, infatti, è mutuato dalla diplomazia multilaterale. Più precisamente, dalla prassi delle Nazioni Unite, dove sta a significare che nessuna voto contrario viene espresso nei confronti di una determinata proposta, "onde il silenzio può interpretarsi come generale assentimento, e la proposta stessa può considerarsi accolta" [6]. In pratica, nei consessi internazionali il

[5] Documento Conv 09 del marzo 2002
Da notare che il termine "consensus" compare soltanto nella versione inglese e francese delle conclusioni di Laeken, mentre viene riportato tale e quale in tutte le traduzioni dei "metodi di lavoro" della Convenzione. La differenza è dovuta al fatto che le conclusioni di Laeken fanno riferimento al "consenso" ("consensus" in inglese e francese) come dato politico, mentre i "metodi di lavoro" si riferiscono alla procedura del "consensus".
[6] A. Maresca, *Dizionario Giuridico-diplomatico*, Giuffre, Milano, 1991, p. 100. La procedura del "consensus" è stata formalizzata per la prima volta dal Regolamento di procedura della III Conferenza del diritto del mare, che stabiliva che

“consensus” è qualcosa di più della maggioranza e qualcosa di meno dell’unanimità. Qualcosa di più della maggioranza, in quanto non può dirsi raggiunto qualora vi siano voci dissenzienti. Qualcosa di meno dell’unanimità, in quanto non richiede un’espressione formale delle volontà delle parti. Grazie a questo meccanismo (una sorta di “silenzio-assenso”), anche delegazioni che non condividono il merito di determinate proposte possono lasciare, in determinate circostanze, che vengano adottate. È ciò che avviene, ad esempio, quando queste proposte riguardano questioni sulle quali le delegazioni “tacitamente consenzienti” non hanno preferenze particolarmente “intense” o quando il costo politico dell’esercizio del potere di veto è ritenuto eccessivo rispetto ai vantaggi o ancora quando, in presenza di meccanismi di voto maggioritari, il “consensus” serve da “paravento” a una decisione che sarebbe stata comunque presa a maggioranza[7].

Può apparire singolare che un’Assemblea “pre-costituente” abbia fatto ricorso ad un concetto schiettamente “diplomatico” come il consensus. Ma questa è la naturale conseguenza del carattere “spurio” della Convenzione, in cui le procedure negoziali hanno giocato un ruolo di primo piano.

Un corpo eterogeneo come la Convenzione difficilmente avrebbe potuto ricorrere allo strumento del voto. Un tentativo in questo senso si era rivelato fallimentare nella Prima Convenzione[8] per la confusione e le ambiguità che aveva ingenerato; nella seconda, sarebbe stato probabilmente devastante.

In linea teorica, la Convenzione avrebbe potuto votare su un certo numero di proposte e segnalare ai Capi di Stato e di Governo quali erano le posizioni maggioritarie e quali minoritarie. Questo approccio sarebbe stato compatibile con un’interpretazione evolutiva del mandato di Laeken, ma non con l’obiettivo di elaborare una “Costituzione Europea”. Non avrebbe infatti permesso di redigere un articolato organico ma, nella migliore delle ipotesi, un insieme di “suggerimenti” difficilmente inquadrabili in una tela di fondo. Di fatto, la Convenzione avrebbe dovuto rinunciare all’ambizione di “incanalare” la successiva CIG.

Una volta stabilito che la Convenzione non si sarebbe limitata ad avanzare dei suggerimenti ma avrebbe proposto una riforma organica dei Trattati, l’alternativa era fra due opzioni: costruire gradualmente il “consensus” attorno ad un unico testo o cercare di imporlo “a colpi di maggioranza”, attraverso lo strumento del voto. La seconda opzione era però più che altro teorica. Alla luce del mandato ricevuto dai Capi di Stato e di Governo e della eterogeneità della Convenzione, il ricorso al voto sarebbe stato percepito – da coloro che si fossero trovati in minoranza – come un’intollerabile forzatura[9]. Avrebbe probabilmente spaccato l’Assemblea e messo

---

le decisioni sulle proposte di nuove regole nel progetto di convenzione dovessero dar luogo al formale accertamento della maggioranza soltanto se fosse stata constatata l’impossibilità di conseguire un’intesa generale.

[7] Non è raro ascoltare, nell’Assemblea delle Nazioni Unite, dichiarazioni del tipo : « la « policy » del mio Paese è contraria alla filosofia che ispira la risoluzione *x*, ciò nondimeno, non ci metteremo di traverso alla sua adozione per “consensus”.

[8] F. Deloche-Gaudez, *La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux: une méthode “constituante”?* in Dehousse (a cura di), *Une Constitution pour l’Europe?*, Presses de Sciences Po, Parigi, 2003

[9] L'utilizzo dello strumento del voto in seno alla Convenzione era reso problematico anche da una serie di considerazioni di ordine normativo. Il principio "una testa un voto" si basa sul riconoscimento della uguaglianza formale dei membri di un determinato gruppo sociale. Nelle Assemblee parlamentari, sull'assunto che ogni membro rappresenti un certo numero di cittadini, in linea di principio equivalente a quello rappresentato dai suoi omologhi. I membri della Convenzione erano però nominati da istituzioni diverse, per giunta con un bilanciamento fra le varie

forse a repentaglio la stessa tenuta dell'esercizio convenzionale. L'unica strada realmente praticabile era quindi la ricerca di soluzioni consensuali.
Tuttavia, se si fosse attenuta ad una interpretazione "filologica" del consensus, la Convenzione si sarebbe dovuta rassegnare alla paralisi. Sarebbe bastato infatti il parere dissenziente di un solo membro per bloccare una proposta. Per questo, la Convenzione ha adattato la nozione alla proprie esigenze, immettendovi una piccola dose di "filosofia maggioritaria". Il Presidium ha subito chiarito, infatti, che per bloccare una decisione non era sufficiente che si levasse una singola voce contraria. Era necessario che il dissenso fosse "politicamente significativo".
Sulla frontiera abbastanza labile fra cosa potesse essere considerato "politicamente significativo" e cosa fosse "marginale" si è giocata una delle partite decisive per le sorti della Convenzione. È evidente, infatti, che la determinazione di quante – e, sebbene il Presidium abbia sempre ribadito il principio dell'uguaglianza formale dei membri della Convenzione, quali – voci contrarie potessero bloccare il consensus non era affatto neutrale dal punto di vista dei risultati finali.
Così, nel corso del dibattito sono state proposte diverse definizioni di "consensus", ognuna delle quali rispondeva a precise esigenze tattiche.
Nei corridoi della Convenzione circolava agli inizi del 2003 la "boutade" in base alla quale il consensus sarebbe "assenza di opposizione organizzata". Questa definizione, fra il serio e l'ironico, rifletteva abbastanza bene la fase intermedia dei lavori della Convenzione. La forte dispersione ed il carattere spesso contraddittorio delle posizioni espresse in plenaria lasciavano infatti amplissimi margini di discrezionalità al Presidium, che era chiamato ad individuare i possibili "punti di sintesi". Fino a quando, appunto, gli schieramenti non si sono semplificati e organizzati.
Verso la fine della Convenzione, alcuni rappresentanti governativi – in particolare il danese Christophersen, membro del Presidium – cercavano di accreditare l'interpretazione in base alla quale il "consensus", per essere tale, doveva essere registrato simultaneamente "in tutte e tre le principali componenti della Convenzione": rappresentanti dei Governi, rappresentanti dei Parlamenti nazionali e rappresentanti del Parlamento Europeo. La proposta era ritagliata su misura per assicurare una sorta di diritto di veto ai rappresentanti di alcuni Paesi "piccoli", che, maggioritari nella componente governativa, erano invece ampiamente minoritari in plenaria, dove la loro voce risultava "diluita".
Anche per contrastare questi tentativi, il Presidente Giscard d'Estaing aveva proposto, nell'incontro con i Capi di Stato e di Governo ad Atene del 16 aprile 2003 e successivamente in plenaria, un'inedita definizione "demografica" del "consensus". Potevano considerarsi consensuali, in questa accezione, le proposte condivise "dai rappresentanti della stragrande maggioranza dei cittadini europei".
Alla fine, la "battaglia delle definizioni" si è risolta in un nulla di fatto ed il concetto di "consensus" è rimasto avvolto da un alone di incertezza. La sua registrazione è stata affidata all'apprezzamento politico del Presidium all'interno di un processo di

---

componenti – Parlamenti nazionali, istituzioni europee, governi – che, per quanto ragionevole, rifletteva esigenze di equilibrio politico più che criteri oggettivi di rappresentatività. All'interno della Convenzione, inoltre, sedevano non solo i rappresentanti degli Stati membri ma anche i rappresentanti dei Paesi candidati che, a rigore, erano chiamati a esprimersi sulle regole di un "club" di cui non facevano ancora parte.

carattere “dialettico” più che deliberativo. Seguendo l’esempio della "Convenzione Herzog"[10], il Presidium ha presentato dei progetti di testo, tenendo conto degli orientamenti emersi nei gruppi di lavoro e nel dibattito in Plenaria. Su questi testi sono stati sollecitati in un primo momento gli emendamenti per iscritto dei membri della Convenzione e, in un secondo momento, gli interventi in plenaria. Sulla base degli emendamenti e degli interventi, il Presidium ha elaborato, in tornate successive, nuove versioni dell’articolato da sottoporre al vaglio della plenaria, cercando di volta in volta di individuare ipotesi di compromesso, fino a quando le voci dissenzienti non sono diventate “marginali”. Insomma, una sorta di “ricerca iterativa del consensus” in cui, però, l’apprezzamento finale sull’esistenza o meno di quest’ultimo veniva lasciato alla responsabilità del Presidium.
Questa procedura non è stata esente, in alcuni passaggi, da elementi di forzatura. Le “anomalie” sono state parzialmente sanate, nella sessione conclusiva, dall’acclamazione del progetto finale di “Trattato Costituzionale” da parte delle tre componenti della Convenzione e delle principali “famiglie politiche” europee. Visto lo “status giuridico” incerto del “consensus convenzionale” è però rimasto un margine di ambiguità circa la reale adesione di alcuni membri della Convenzione, ed in particolare di alcuni rappresentanti dei Governi, al progetto finale.

La Convenzione e la CIG

Un elemento che non bisogna dimenticare, nell’analizzare le dinamiche della Convenzione, è il fatto che le sue proposte fossero destinate a costituire “il punto di partenza per la successiva CIG”, cui sarebbero spettate, nel dettato di Laeken, “le decisioni finali”. Si può dire, in un certo senso, che fosse il “primo tempo” di un processo costituzionale di cui i Governi si riservavano di scrivere il finale.
Questo dato procedurale ha influenzato considerevolmente i contenuti della Convenzione. Man mano che si avvicinava il termine dei lavori, e di conseguenza la convocazione della CIG, le posizioni dei Governi hanno assunto un peso crescente. Il dibattito sulle istituzioni è stato in larga misura inquadrato dai contributi degli Stati membri: il contributo del Benelux del dicembre 2002, quello franco tedesco del gennaio 2003, quello anglo-spagnolo del febbraio 2003, quello dei 16 Paesi “piccoli” del marzo 2003, il “contributo ombra” (che non ha mai visto la luce, ma ha contribuito, nei fatti, ad una convergenza sui contenuti) dei Paesi fondatori, etc. Soprattutto, la Convenzione ha manifestato una spiccata tendenza ad anticipare le dinamiche della CIG.
Probabilmente, questo sviluppo era inevitabile. Una volta maturata l’ambizione di produrre un testo pressoché definitivo – una Costituzione dell’Unione che la CIG avrebbe dovuto recepire apportandovi il minimo delle modifiche possibili – diventava imprescindibile incorporare quantomeno alcune delle preferenze più intense degli Stati membri. Solo in questo modo, infatti, era possibile minimizzare il rischio che questi ultimi rimettessero in discussione l’intero “acquis” della

[10] F. Deloche-Gaudez, *La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux: une méthode “constituante”?* in Dehousse (a cura di), *Une Constitution pour l’Europe?*, Presses de Sciences Po, Parigi, 2003

Convenzione. Il Presidium si è fatto carico di questo "posizionamento strategico" utilizzando il proprio "monopolio" nella interpretazione del consensus. Nelle ultime versioni del Trattato Costituzionale sono state quindi recepite alcune richieste "forti" che erano chiaramente minoritarie in plenaria. È ad esempio il caso del mantenimento dell'unanimità nel campo della fiscalità indiretta, su pressioni britanniche; della reintroduzione della "eccezione culturale" nei negoziati commerciali internazionali, su richiesta francese; dell'introduzione di una disposizione che fa salva la sovranità degli Stati nel determinare l'accesso al proprio mercato del lavoro di cittadini extracomunitari, su istanza tedesca; delle modifiche apportate alle disposizioni istituzionali per venire incontro alle richieste dei Paesi "piccoli".

Il realismo è valso a giustificare questi "cedimenti". Dato che i Governi avrebbero avuto l'ultima parola, la scelta più razionale che il Presidium potesse fare per mettere al riparo il Trattato Costituzionale da tentazioni "revanchiste" era quella di minimizzare le aree di scontento. Certo, la particolare attenzione prestata alle posizioni dei rappresentanti governativi ha comportato un "vulnus" al principio della uguaglianza formale dei membri della Convenzione. Ma era probabilmente inevitabile che, ai fini del "consensus", alcuni membri della Convenzione finissero con l'essere "un po' più uguali degli altri"[11]. In un certo senso, si può dire che il Presidium abbia applicato, in via empirica, una sorta di "principio del consensus ponderato".

Ciò non vuol dire che la Convenzione abbia riprodotto gli stessi risultati che avrebbe prodotto una CIG. Al suo interno, infatti, si è instaurata una dinamica discorsiva che ha permesso di ridimensionare la portata dei veti nazionali. Come ha lucidamente notato il Vice Presidente Amato nel suo intervento di commiato all'ultima plenaria, "il "no" all'interno di una Conferenza Intergovernativa è un "no" sovrano, che non deve essere motivato. Il "no" in Convenzione, invece, doveva essere motivato". Questo ha permesso di creare una dialettica più aperta e costruttiva, in base alla quale le posizioni venivano considerate tanto più legittime quanto più erano condivisibili anche dagli altri membri della Convenzione.

In questo senso, il semplice fatto che il dibattito in Convenzione fosse trasparente e che prevedesse un continuo confronto con altre sensibilità ha aumentato di molto i costi politici del "no". A fronte di un discorso pubblico in cui il carattere "aperto, trasparente e democratico" della Convenzione veniva costantemente esaltato, diventava meno agevole, per i Governi, ricorrere a strategie ostruzionistiche. Il rischio, per chi lo avesse fatto, era di incappare nell'accusa di voler boicottare il processo costituzionale in nome di gretti interessi di bottega. Per evitarlo, tutti i Governi – anche quelli più schiettamente "soveranisti" – hanno preferito adottare una strategia più flessibile e costruttiva. Il vero, grande vantaggio della Convenzione, in definitiva, è stato quello di elevare enormemente la "soglia di tolleranza" dei Governi verso proposte che, in una dinamica di tipo intergovernativo, avrebbero preferito respingere. Questo non vuol dire, però, che la Convenzione potesse permettersi di ignorare le posizioni dei singoli Stati membri sulle questioni da

[11] Che questo fosse il caso era d'altronde evidente fin dalle fasi iniziali dibattito. Sintomatico, da questo punto di vista, il rispetto del « tempo di parola », che è stato applicato con una certa flessibilità quando ad intervenire erano membri « pesanti » della Convenzione.

questi considerate “vitali”. Il Presidium era ben consapevole che, se avesse tirato troppo la corda – se avesse “forzato” il “consensus” in determinate aree – l’avrebbe spezzata. Alcuni Stati membri avrebbero potuto pretendere, e inevitabilmente ottenere, che la CIG ricuperasse la sua “piena sovranità” e che il lavoro della Convenzione fosse derubricato a mero “contributo preparatorio”. Da questo punto di vista, riconoscere un “potere di veto” limitato ai rappresentanti dei Governi su questioni particolarmente sensibili è stato un modo per evitare che, nella CIG, riemergesse un potere di veto incondizionato.
In conclusione: è vero che la Convenzione è stata influenzata dalla prospettiva della successiva CIG, ma è anche vero che ha creato delle dinamiche costruttive, destinate ad esercitare una influenza profonda sulla stessa CIG. Certamente, questo non basta ad eliminare il rischio di un ritorno, una volta “spenti i riflettori”, ai veti incrociati, agli ostruzionismi, alle ristrettezze delle CIG. Ma dopo 17 mesi di lavoro congiunto, dopo tutti i discorsi sul carattere “aperto trasparente e democratico” della Convenzione, dopo che il dibattito politico europeo e l’attenzione dell’opinione pubblica sono stati polarizzati sulla prospettiva della “Costituzione europea”, diventa estremamente difficile, e politicamente pericoloso, snaturare il “legato” della Convenzione

Il ruolo del Presidium

I metodi di lavoro della Convenzione si sono adattati alle esigenze delle varie fasi del dibattito.
Dopo la prima fase “di studio”, sono stati creati XI Gruppi di lavoro, con l’obiettivo di approfondire determinate tematiche ed individuare delle ipotesi di riforma. Questi Gruppi hanno preparato in maniera efficace il terreno al dibattito in Plenaria e gran parte delle loro proposte hanno fatto oggetto di “consensus”.
Per esaminare alcune materie più “tecniche”, sono stati creati, in un secondo momento, dei “circoli ristretti” sulla Corte di Giustizia, sulla procedura di bilancio e sul sistema delle Risorse proprie. A differenza dei “Gruppi di lavoro” – che erano aperti – i Circoli erano composti da rappresentanti delle tre “componenti” (Parlamenti nazionali, Parlamento Europeo e Governi) selezionati dal Presidium in base alle loro competenze specifiche.
Un importante lavoro istruttorio è stato realizzato anche dai giuristi delle tre principali istituzioni dell’Unione – Consiglio, Parlamento Europeo e Commissione – cui il Presidium ha commissionato il lavoro di “consolidamento” e di limatura “tecnica” delle disposizioni del Trattato.
Le uniche materie che non sono passate al vaglio di un gruppo preparatorio sono quelle di carattere strettamente istituzionale. Il “titolo IV” del Trattato Costituzionale (le Istituzioni) è stato discusso direttamente in plenaria. Per alcuni, questa decisione ha costituito un freno allo sviluppo del dibattito. Per altri, si trattava di una scelta obbligata, visto il carattere particolarmente delicato di queste tematiche.
Per sciogliere i nodi residui, il Presidium ha valorizzato, nelle ultime sessioni, le riunioni dei rappresentanti dei Governi, dei rappresentanti dei Parlamenti nazionali e

dei rappresentanti del Parlamento Europeo, che fino ad allora avevano costituito un semplice momento di coordinamento informale. Le tre "componenti" sono state chiamate a esprimere degli orientamenti "di gruppo" su alcuni nodi particolarmente complessi. Sono state inoltre "visitate" a più riprese dal Presidente della Convenzione o da uno dei Vice Presidenti con l'obiettivo, da un lato, di "tastare il polso" all'interno di ciascuna componente; dall'altro, di spiegare meglio le scelte del Presidium.

Più ancora dei Gruppi, dei "Circoli", delle Componenti e delle famiglie, l'elemento centrale di tutti i lavori della Convenzione è stato comunque il Presidium. A quest'ultimo spettava, infatti, il compito di orientare il dibattito, ricucire le fratture, favorire il "consensus". Un compito delicatissimo, che imponeva di passare fra Scilla e Cariddi: fra il rischio di soccombere alla logica dei veti incrociati, se si fosse prestato troppo ascolto alle singole posizioni nazionali, e quello di esasperare gli animi fino a far "saltare il tavolo", se le si fossero ignorate.

Per portarlo a termine, però, il Presidium disponeva di "atouts" formidabili:

a) stabiliva il metodo di lavoro: come trattare determinate materie; quali gruppi preparatori creare; quale mandato conferirgli; quale valore attribuire alle prese di posizione in plenaria e agli orientamenti delle singole "componenti"[12] etc.
b) determinava l'agenda: quali tematiche potessero essere trattate e su quali si dovesse sorvolare[13]; come interpretare (evolutivamente) il mandato di Laeken; quali dovessero essere gli obiettivi della Convenzione; quale l'ordine concettuale della trattazione delle materie (ad esempio, la scelta di lasciare per ultime le istituzioni), etc.
c) dettava i tempi: il passaggio da una fase all'altra dei lavori; il "timing" della discussione sulle singole materie; l'ordine del giorno delle plenarie; le scadenze (molto serrate) per la presentazione degli emendamenti; l'accelerazione imposta ai lavori nelle ultime settimane; l'utilizzo della data-obiettivo di Salonicco come "leva esterna" per porre un termine al dibattito e "chiudere" sui testi etc.
d) fissava il punto di partenza del dibattito e, di conseguenza, il perimetro entro il quale ci si poteva muovere: i testi iniziali degli articoli su cui la plenaria era

[12] Ad esempio, nelle ultime riunioni, di fronte agli atteggiamenti "ostruzionistici" di una parte dei rappresentanti governativi, il Presidium ha, da un lato, sottolineato come fossero le posizioni della Plenaria nel suo complesso a fare testo; dall'altro, ha "giocato" le due componenti parlamentari, più aperte all'innovazione, contro la componente governativa.

[13] La teoria e la pratica negoziale dimostrano quanto sia importante il potere di "agenda setting" (W. H. Riker, *Liberalism agains Populism - a Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Waveland Press, Prospect Heights, 1982). Ne è una dimostrazione particolarmente eloquente il caso della "clausola di recesso" (art. 59). Nessuno dei membri della Convenzione ha mai ritenuto che fosse assolutamente necessario inserire questa clausola nel sistema comunitario. E, al contrario, alcuni erano decisamente contrari. In condizioni normali, quindi, questa clausola non avrebbe dovuto trovare spazio nel Trattato. Una volta che il Presidium l'ha inserita "pro memoria" nella prima proposta di articolato, è diventato però politicamente difficile eliminarla. È stato infatti obiettato che, se "gli euroscettici" si fossero accorti di questa cancellazione avrebbero avuto gioco facile a denunciare l'Unione come una "gabbia" in cui i Paesi membri venivano rinchiusi "ad aetenum". Così, malgrado il sostegno complessivamente modesto di cui godeva all'interno della Convenzione, la clausola di recesso ha finito con l'essere inclusa nel Trattato Costituzionale.

chiamata a discutere; la struttura del Trattato, che è in effetti cambiata pochissimo rispetto alle proposte iniziali del Presidium[14], etc.

Soprattutto, il Presidium aveva il monopolio della "certificazione del consensus". Un potere enorme, come abbiamo visto, considerando la grande dispersione delle posizioni espresse in plenaria, da un lato, e la mancanza di meccanismi di verifica formali come il voto, dall'altro. I membri della Convenzione hanno capito ben presto che le prese di posizione individuali non facilitavano la leggibilità complessiva del dibattito e che, per non rischiare l'irrilevanza, occorreva unirsi. Questo dato ha incoraggiato la creazione di raggruppamenti più o meno formali e la presentazione di emendamenti congiunti. Il dibattito in Convenzione ha tratto un innegabile beneficio da questa relativa semplificazione del quadro politico. Ma il Presidium ha mantenuto fino alla fine ampi margini di manovra per arbitrare fra i vari gruppi e le varie componenti, metterle le une contro le altre ed in definitiva selezionare quali posizioni fossero "rilevanti" e quali no.

Per puntellare il proprio ruolo di arbitro, il Presidium ha anche utilizzato una serie di "leve" interne ed esterne. Nei confronti dei convenzionali, ha usato efficacemente l'argomento in base al quale la Convenzione aveva una sorta di "obbligo di riuscita": il suo fallimento sarebbe stato il fallimento di tutti i suoi membri. Ha anche "sfruttato" le motivazioni e le (comprensibili) ambizioni personali dei "convenzionali": un'eccessiva intransigenza nel difendere le proprie posizioni avrebbe messo a repentaglio il risultato finale della Convenzione e, con questo, la possibilità per i suoi membri di passare alla storia come i nuovi "padri dell'Europa". Questa constatazione ha spinto i convenzionali ad allentare il legame con i rispettivi "mandanti" (non solo i Governi, ma anche i Parlamenti, la Commissione e il Parlamento Europeo), a valorizzare la loro presenza "a titolo individuale" in Convenzione e, in definitiva, a mostrare maggiore disponibilità nei confronti delle ipotesi di compromesso elaborate dal Presidium.

Come "leva esterna", il Presidium ha utilizzato abilmente il discorso corrente attorno al carattere "democratico" del processo avviato a Laeken per affrancare la Convenzione da ingerenze esterne, soprattutto dei Governi: un passaggio decisivo nell'evoluzione della Convenzione da "organismo consultivo" a "Assemblea pre-costituente". Per raggiungere questo obiettivo, il Presidium – e in maniera più o meno consapevole, tutti i membri della Convenzione – ha cercato di instaurare un rapporto diretto con le rappresentanze della "società civile organizzata", favorendo forme di consultazione, di dialogo e di partecipazione. In questo modo, ha cercato di creare una "spinta dal basso" a sostegno della Convenzione. Coerentemente con questa strategia, ha anche utilizzato in maniera accorta il dibattito pubblico ed il rapporto

[14] Certo, i membri della Convenzione potevano proporre delle modifiche ai testi del Presidium, ma la proposta iniziale condizionava inevitabilmente la traiettoria del successivo dibattito. Tanto più che l'organizzazione dei lavori prevedeva che i membri della Convenzione si limitassero a presentare delle proposte di emendamento (in realtà delle richieste o dei suggerimenti) ai testi del Presidium. Non va dimenticato, inoltre, che la prima versione dell'articolato è stata sottoposta alla plenaria "per tranches", fra il gennaio e il maggio 2003. I membri della Convenzione hanno avuto di fronte agli occhi il testo completo del "Trattato Costituzionale" solo nelle ultime settimane. Questa asimmetria di informazione ha accresciuto ulteriormente il potere del Presidium, che ha concentrato in sé anche la funzione di arbitraggio fra i vari gruppi di articoli e di garante della loro coerenza.

Il vantaggio del proporre il "testo base" dei lavori è ben conosciuto dai negoziatori. Non è un caso se, come abbiamo visto, proprio sul monopolio del diritto di iniziativa la Commissione ha costruito gran parte del suo potere istituzionale.

con i media per creare delle forti aspettative sugli esiti del processo costituzionale. Questo "effetto di annuncio" ha contribuito non poco a puntellare il ruolo della Convenzione.
Grazie a questi "atouts" e a queste "leve", il Presidium ha potuto pilotare efficacemente il dibattito. Ha raccolto gli "inputs" della Plenaria, ma, all'atto pratico, si è lasciato condizionare soltanto laddove esistevano delle preferenze particolarmente intense. Negli altri casi, è quasi sempre riuscito ad imporre la propria linea.
Questo "autoritarismo illuminato" non ha mancato di creare delle tensioni. La sensazione che il Presidium non agisse come un "honest broker" ma come un attore politico ha alimentato, in alcune fasi del dibattito, un certo risentimento, soprattutto da parte dei rappresentanti dei Paesi "piccoli"[15]. Il rischio di una vera è propria rivolta è apparso a un certo punto concreto, soprattutto dopo la presentazione degli articoli sulle istituzioni, nell'aprile del 2003. A tutto merito del Presidente e dei Vice Presidenti di essersi spinti, più volte, fino al limite della rottura fermandosi sempre in tempo.
Malgrado queste asperità, nell'ultima sessione plenaria il testo finale del Presidium ha ottenuto un consenso pressoché unanime. Il fatto che nessuno potesse considerarsi completamente soddisfatto e che solo un pugno di membri della Convenzione fosse completamente insoddisfatto stava a dimostrare che si trattava di un compromesso equilibrato. In ultima analisi, tutti hanno ammesso che, per raggiungere questo risultato, era necessario far prova di determinazione, anche a costo di forzare un po' il dibattito. Senza un ruolo energico del Presidium, difficilmente un organismo impossibilitato a votare come la Convenzione avrebbe potuto produrre alcunché di politicamente significativo.

Conclusioni

L'interesse dei metodi di lavoro della Convenzione sarebbe quasi esclusivamente accademico se questi non avessero esercitato un'influenza decisiva sui contenuti del "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa".
Un'analisi dettagliata del nesso fra procedure e risultati della Convenzione esula dagli obiettivi di questo scritto. Limitiamoci ad alcune considerazioni conclusive, senza pretese di esaustività.
Il punto di partenza è la distinzione fra problemi di efficienza allocativa e problemi di carattere distributivo. I primi consistono nell'individuazione di soluzioni che massimizzano il benessere collettivo senza comportare trasferimenti di risorse

[15] Per una sorta di transfert, l'irritazione contro il "metodo Giscard" ha trovato un feticcio contro cui scaricarsi nel "Congresso". Partito come una istituzione autonoma, questo era evoluto, man mano che si succedevano le diverse versioni dell'articolato, in una sorta di "kermesse" dei Parlamenti nazionali sul modello dell'"Assise" organizzata a Roma nel 1990. Di per sé, nulla che giustificasse una particolare ostilità. Il fatto che fosse apertamente sostenuta dal Presidente della Convenzione ha contribuito non poco all'accanimento di molti contro questa proposta. E non è da escludere, d'altra parte, che lo stesso Giscard abbia a lungo continuato a sostenerla per poter dimostrare, a un dato momento, di essere pronto a sacrificare qualcosa di particolarmente "caro" alla volontà della Plenaria.

(ricchezza, potere, influenza) da un gruppo sociale a un altro[16]. I secondi, invece, consistono nella distribuzione di determinate risorse fra diversi gruppi.
Le soluzioni ai problemi di carattere allocativo possono essere raggiunte, in linea di massima, attraverso procedure consensuali, che si rivelano tanto più efficaci quanto più facilitano la circolazione delle idee e l'innovazione. Nei dossier di carattere "distributivo", invece, le procedure decisionali di tipo consensuale si scontrano, presto o tardi, con il veto di chi si ritiene danneggiato. Qui il confronto fra sensibilità diverse presenta vantaggi ridotti, a meno di non riuscire a trasformare un "gioco a somma zero", di carattere distributivo, in un "gioco a somma positiva".
Se si passa in rassegna l'acquis della Convenzione, ci si rende conto che i maggiori successi riguardano dossier "allocativi". È il caso del superamento della struttura in pilastri dell'Unione, della personalità giuridica unica, del controllo della sussidiarietà e per certi versi del conferimento di "status" giuridico alla Carta dei Diritti. Su questi dossier, il dibattito convenzionale ha portato aria nuova ed ha permesso di individuare soluzioni vantaggiose, o quantomeno non svantaggiose, per tutti gli Stati membri.
Meno brillanti sono stati i risultati sui dossier di carattere distributivo. Le difficoltà incontrate dalla Convenzione sul capitolo istituzionale sono dovute in larga misura al fatto che quest'ultimo riguarda la distribuzione del potere all'interno della costruzione comunitaria: l'equilibrio fra istituzioni, il "peso" dei singoli Stati membri nell'architettura comunitaria, la possibilità di influenzare le decisioni collettive, la rappresentanza a livello europeo. Su questo terreno, il Presidium e la maggioranza dei membri della Convenzione si sono scontrati con fortissime resistenze e sono dovuti scendere a compromessi[17]; senza riuscire, per di più, a mettere il legato della Convenzione al riparo da tentazioni revisioniste, che sembrano destinate a riemergere in seno alla CIG.
Un esito di questo genere era tutto sommato prevedibile. Per quanto la Convenzione abbia permesso di "stiracchiare" i limiti di meccanismi di revisione sostanzialmente consensuali, vi sono alcuni "nodi" che l'Unione sarà in grado di affrontare soltanto con il definitivo superamento dei veti nazionali. Da questo punto di vista, la vera rivoluzione delle "regole del gioco" dell'integrazione sarebbe stato il superamento dell'unanimità (delle firme e delle ratifiche) per la revisione dei Trattati. Una rivoluzione che, però, la Convenzione non ha avuto la forza di proporre, anche pensando alle fortissime resistenze che avrebbe incontrato nella CIG.
Non vanno comunque sottovalutate le possibilità di ulteriori sviluppi. Alcune delle disposizioni del "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" – basti pensare all'incorporazione della Carta dei Diritti – si prestano a svolgere una funzione catalizzatrice nella nascita di quel senso di appartenenza comune, quel "patriottismo costituzionale europeo" che, secondo alcuni, è la *conditio sine qua non* di una reale evoluzione in senso "costituzionale" dell'Unione. Ma qui si abbandona il campo delle procedure decisionali e si entra in quello dei processi sociali.

[16] A. La Spina e G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000
[17] Lo stesso discorso vale anche per quei dossier che avrebbero in linea di massima carattere allocativo ma che sono percepiti come fortemente distributivi da alcuni Stati membri. È in particolare il caso del passaggio alla maggioranza qualificata in campi su cui alcuni Governi ritengono vitale mantenere un potere di interdizione (fiscalità indiretta, politica sociale, PESC etc.)

Limitiamoci a concludere che, se questo fosse il caso, la Convenzione potrebbe essere ricordato come una tappa decisiva nel processo cinquantennale verso una "Unione sempre più stretta dei popoli europei".

Nicola Verola
Bruxelles, agosto 2003