

Convenzione, Conferenze intergovernative tradizionali e Conferenze intergovernative “asimmetriche”: i tre volti del processo di riforma delle istituzioni europee (2002-2007)

di Nicola Verola

Introduzione

Le conclusioni del Consiglio Europeo del dicembre 2008 hanno un sapore quasi montaliano. Se il Poeta del “male di vivere” aveva racchiuso il senso di impotenza e di angoscia esistenziale dell’uomo moderno nei celeberrimi versi: “codesto solo oggi possiamo dirti. Ciò che non siamo, ciò che non vogliamo”, i Capi di Stato e di Governo hanno illustrato con cura, ad uso e consumo dell’opinione pubblica irlandese, ciò che il Trattato di Lisbona non è, ciò che non vuole essere.

Una rapida lettura del punto 3 delle Conclusioni e degli allegati basta ad illustrare il punto. “Ad abundantiam” vi viene ribadito che il Trattato di Lisbona non modifica le competenze dell’Unione in materia fiscale, che le sue disposizioni non incidono sullo status di neutralità dell’Irlanda e che verranno fornite ulteriori assicurazioni sul fatto che né la Carta dei Diritti né gli articoli del Trattato pregiudicano le prerogative degli Stati membri in materia di diritto alla vita, educazione e famiglia.

Ora, non che si pretendesse dai Capi di Stato e di Governo “la formula che mondi possa aprirti”, ed il recupero improvviso delle forti motivazioni politiche e ideali alla base del processo di integrazione. Ma forse una risposta un tantino più energica al “male di vivere” europeo sarebbe stata utile.

E’ possibile che per rassicurare gli europei occorra andare, da qualche anno a questa parte, per sottrazione? E’ possibile che le preoccupazioni dei cittadini riguardino quello che l’Europa fa – sottintendendo “troppo” – piuttosto che quello che l’Europa non fa? È possibile che, di fronte al senso di insicurezza diffuso ed alle crisi di questi anni non si trovi nulla di meglio che porre l’accento sull’esigenza di circoscrivere le competenze dell’Unione – ciò che non siamo – invece di sottolineare l’esigenza di dotarla di strumenti adeguati per gestire le sfide globali?

Sono domande che si pongono con tanta più forza quanto più si misura la distanza fra le ambizioni iniziali del processo di riforma istituzionale e i suoi esiti finali. Fra la speranza di dotare l’Unione di una vera e propria Costituzione e le alterne vicende del Trattato di Lisbona. Ciò che colpisce è come si possa essere passati, in meno di un lustro, dalla marcia trionfale degli esordi alla ritirata di Russia degli ultimi anni. La spiegazione più immediata è che, di mezzo, vi è stata una catastrofe

politica: i referendum in Francia e Olanda nella primavera del 2005. Ma sorge il sospetto che il processo costituzionale avesse cominciato a perdere velocità molto prima.

L'ipotesi che sosterremo in questo scritto è che il vero punto di flesso - il segnale di una inversione di tendenza - sia stato il mancato accordo sul testo finale di Costituzione al Consiglio Europeo del dicembre 2003. Fino ad allora, la Presidenza italiana aveva dovuto "lavorare di lima" sul testo prodotto dalla Convenzione, per venire incontro alle richieste di alcuni Stati membri ma non ne aveva stravolto i contenuti e soprattutto lo spirito. La battuta d'arresto del dicembre 2003 ha invece impedito di "battere il ferro" finché era ancora caldo, annullando, di fatto, lo "slancio" della Convenzione. Da quel momento in poi, i Governi che avevano dovuto accettare contro voglia gli aspetti più innovativi della "Costituzione europea" hanno cominciato a puntare ad una sua revisione "al ribasso". E da quel momento in poi, di fronte alle lungaggini e alle incomprensibili controversie che accompagnavano il dibattito sulla riforma delle istituzioni, si è cominciato ad assistere ad un deterioramento della percezione del Trattato da parte dell'opinione pubblica europea.

Questi passaggi - la definizione del "Trattato costituzionale", la battuta d'arresto del 2003, l'accordo del 2004 e le successive vicissitudini - sono stati fortemente condizionati dalle procedure decisionali della Convenzione, prima, e delle Conferenze Intergovernative, poi. E sarà proprio sull'impatto degli aspetti metodologici nelle varie tappe del percorso che ha portato al Trattato di Lisbona che ci soffermeremo nelle prossime pagine.

*Una "quasi Assemblea costituente"*¹

Le Conclusioni di Laeken prevedevano che la Convenzione sul futuro dell'Europa istituita con l'obiettivo di proporre una riforma dei Trattati fosse composta, oltre che dal Presidente e dai due Vice Presidenti, da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, dei Governi e delle Istituzioni europee². Un'estrazione multinazionale e "multi-istituzionale" che ha fatto della Convenzione un "unicum".

¹ Per una disamina dettagliata del metodo della Convenzione si veda: "Nicola Verola, *Osservazioni preliminari sul metodo della Convenzione*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea, percorsi e ipotesi*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2003

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 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".

Questa eterogeneità ha reso particolarmente complesso il dibattito convenzionale 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 Conferenze Intergovernative (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.

Al vantaggio di un'ampia rappresentatività, la Convenzione aggiunse poi quello del dinamismo. Al suo interno, infatti, si instaurò una dinamica discorsiva che permise di ridimensionare la portata dei veti nazionali. Come notò lucidamente 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.

Il semplice fatto che il dibattito in Convenzione fosse trasparente e che prevedesse un continuo confronto con altre sensibilità aumentava 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" - preferirono adottare una strategia più flessibile e costruttiva, mostrando una tolleranza molto maggiore verso proposte che, in una dinamica di tipo intergovernativo, avrebbero preferito respingere.

Grazie a queste innovazioni procedurali, la Convenzione produsse un risultato - il progetto di "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" - sicuramente più ambizioso di quanto non avrebbe potuto fare una CIG "normale".

Al tempo stesso, però, questo prezioso "acquis" presentava almeno due elementi di fragilità.

Il primo discendeva dal carattere non definitivo dei lavori della Convenzione. Infatti, questa rappresentava soltanto la prima fase di un processo di riforma che si sarebbe dovuto svolgere in due tempi

Stando ad una interpretazione letterale delle Conclusioni di Laeken, la Convenzione non avrebbe dovuto 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 elaborare la "Carta dei diritti fondamentali"³, 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 - favorirono tuttavia una graduale evoluzione della Convenzione. Con il passare dei mesi, cominciò a prendere corpo l'idea che essa non dovesse limitarsi a produrre semplici suggerimenti - sulla scorta delle Conclusioni del Consiglio Europeo - ma elaborare un testo organico di riforma dei trattati, da sottoporre alla CIG, prima, e alle ratifiche nazionali, poi. Restava però il fatto che le proposte della Convenzione dovevano passare al vaglio della successiva CIG, cui sarebbero spettate, nel dettato di Laeken, le decisioni finali.

Il secondo elemento di fragilità discendeva da alcune ambiguità irrisolte delle procedure decisionali convenzionali. Le Conclusioni di Laeken chiedevano al nuovo organismo di avanzare raccomandazioni soltanto "in caso di consenso". Il ricorso al voto era quindi, in linea di principio, escluso. E d'altra parte, un corpo eterogeneo come la Convenzione difficilmente avrebbe potuto ricorrere a questo strumento senza correre il rischio di spaccarsi e mettere a repentaglio la propria stessa esistenza.

Se si fosse attenuta ad una interpretazione "filologica" del consensus, la Convenzione si sarebbe dovuta rassegnare alla paralisi. Sarebbe bastato infatti il parere dissidente di un solo membro per bloccare una proposta. Per questo, la Convenzione adattò la nozione alle proprie esigenze, immettendovi una piccola dose di "filosofia maggioritaria". Il Presidium chiarì subito, 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 giocò una delle partite decisive per le sorti della Convenzione.

Alla fine, la "battaglia delle definizioni" si risolse in un nulla di fatto ed il concetto di "consensus" rimase avvolto da un alone di incertezza. La sua registrazione fu affidata all'apprezzamento politico del Presidium all'interno di un processo di carattere "dialettico" più che deliberativo. Seguendo l'esempio della "Convenzione

³ 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

Herzog", il Presidium presentò dei progetti di testo, tenendo conto degli orientamenti emersi nei gruppi di lavoro e nel dibattito in Plenaria. Su questi testi furono 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 elaborò, 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 divennero "marginali". Insomma, una sorta di "ricerca iterativa del consensus" in cui, però, l'apprezzamento finale sull'esistenza o meno di quest'ultimo venne lasciato alla responsabilità del Presidium.

Questa procedura non fu esente, in alcuni passaggi, da elementi di forzatura. Le "anomalie" vennero parzialmente sanate, nella sessione conclusiva, dall'acclamazione del progetto finale di "Trattato Costituzionale" da parte delle tre componenti della Convenzione (Parlamenti Nazionali, Governi e Parlamento Europeo) e delle principali "famiglie politiche" europee. Visto lo "status giuridico" incerto del "consensus convenzionale" rimase però un margine di ambiguità circa la reale adesione di alcuni membri della Convenzione, ed in particolare di alcuni rappresentanti dei Governi, al progetto finale.

Il combinato disposto del carattere almeno formalmente provvisorio delle proposte della Convenzione e delle ambiguità irrisolte delle sue procedure decisionali rendevano incerto lo "status" del progetto di Costituzione europea e tutt'altro che acquisita la sua approvazione in tempi brevi. Contrariamente a quanto alcuni osservatori avevano un po' frettolosamente pronosticato, la partita fondamentale doveva ancora essere giocata.

Il ritorno al metodo intergovernativo

Già negli ultimi mesi di lavoro, la Convenzione aveva manifestato una spiccata tendenza ad anticipare le dinamiche della CIG. Gli Stati membri avevano cominciato ad assumervi un peso crescente, strutturando con i propri contributi il dibattito convenzionale e ponendo una serie di "paletti" invalicabili in funzione delle rispettive "linee rosse" nazionali. 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 Convenzione.

Tuttavia, non era affatto scontato che il progetto consegnato dalla Convenzione davesse passare indenne dalla successiva CIG. Anzi, non era affatto scontato che gli Stati membri lo dovessero considerare qualcosa di più di un "contributo preparatorio", così come era stato previsto dal Consiglio Europeo di Laeken.

Per puntellare il Trattato Costituzionale, occorreva una volontà politica forte. Soprattutto da parte della Presidenza e degli Stati membri "like minded".

La Presidenza italiana del 2003 si mosse in questo senso, ispirando la propria azione ad una duplice convinzione: che occorresse preservare nella sua quasi interezza l'impianto della Costituzione europea e che occorresse "portare a casa" il risultato quanto più in fretta possibile.

Sotto il primo profilo, un primo passo era stato compiuto dalla Presidenza greca. Già al Consiglio Europeo di Salonicco del giugno 2003, si era riusciti a imporre delle conclusioni in base alle quali i lavori della Convenzione non avrebbero costituito "una base" dei successivi negoziati della CIG, come avrebbero voluto alcuni Stati membri, ma "la" base. Così facendo si era scongiurato, almeno provvisoriamente, il rischio di un annacquamento della portata politica del testo convenzionale.

Fedele a questa impostazione, la Presidenza italiana annunciò il proposito di preservare l'equilibrio raggiunto dalla Convenzione, accettando di riaprire il dibattito soltanto su alcuni aspetti limitati del progetto di trattato costituzionale.

Per difendere questa posizione, la Presidenza italiana utilizzò due tipi di argomentazioni. La prima era di carattere "democratico": si era arrivati al progetto di Costituzione attraverso un processo aperto e con il coinvolgimento delle assemblee elettive e di rappresentanze della società civile. Non proprio una procedura pienamente democratica ma di gran lunga la procedura più democratica mai utilizzata per predisporre un progetto di revisione istituzionale dell'Unione. Sarebbe stato quindi inaccettabile smantellare il frutto di due anni di lavoro dei rappresentanti dei Governi, dei Parlamenti nazionali e delle istituzioni europee.

La seconda argomentazione era di carattere funzionale. Se si fosse provato a ridiscutere parti significative della Costituzione si sarebbe alterato il delicato equilibrio cui era arrivata, dopo lunghissime discussioni, la Convenzione europea, con il rischio di mettere a repentaglio l'intero progetto.

Non era invece utilizzabile l'argomentazione "formalistica" in base alla quale, poiché i Governi avevano partecipato con i propri rappresentanti ai lavori della Convenzione, essi si sarebbero dovuti sentire automaticamente vincolati dal risultato finale. Un argomento del genere avrebbe provato troppo, se si tiene conto che i rappresentanti degli Stati membri erano fortemente minoritari all'interno della Convenzione e che all'interno di questo consesso (a differenza che in una CIG) non disponevano di alcun potere di veto. Alcuni Stati membri - a cominciare dalla Spagna - avevano lasciato intendere che non avrebbero "guastato la festa" della

proclamazione del risultato finale della Convenzione ma che avrebbero senz'altro dato battaglia nella CIG.

Oltre a difendere il testo della Convenzione, la Presidenza italiana si proponeva di serrare i tempi, in modo da concludere la CIG entro il dicembre 2003. Questa premura non nasceva tanto dal desiderio di dar lustro al proprio semestre - come alcuni riduttivamente ritennero in quei mesi - quanto piuttosto dalla consapevolezza di come il fattore tempo fosse una variabile decisiva per assicurare il successo del trattato costituzionale. Occorreva sfruttare quanto più possibile l'abbrivio della Convenzione. Se si fosse tergiversato si sarebbe gradualmente persa la forza propulsiva che questa aveva impresso al processo di riforma, con il rischio di rimanere a metà del guado.

Da qui anche l'insistenza sull'orizzonte temporale delle elezioni al PE, che si sarebbero tenute nel giugno 2004. Per la Presidenza italiana e per gli Stati membri "like minded" occorreva concludere la CIG entro la fine del semestre di presidenza italiano (dicembre 2003) in modo da consentire il completamento delle procedure di ratifica entro il giugno 2004, in tempo per le elezioni al Parlamento Europeo. L'assunto era che i cittadini avessero diritto di esprimersi alle elezioni europee sapendo per quali istituzioni e in quale contesto politico-istituzionale erano chiamati a votare.

Questa tempistica avrebbe inoltre consentito agli Stati membri che lo avessero desiderato di convocare i referendum di ratifica del trattato in concomitanza con le elezioni per il PE, in un contesto politico senz'altro più appropriato e probabilmente più favorevole rispetto a quanto sarebbe poi avvenuto.

La prima parte del piano italiano funzionò a meraviglia. La CIG fu convocata a tempo di record. Tutte le formalità previste dai Trattati furono espletate fra luglio e settembre, sicché il 4 ottobre 2003 il Consiglio Europeo poté dare formalmente avvio alla Conferenza.

Per raggiungere il duplice obiettivo di preservare il testo convenzionale e di fare in fretta, la Presidenza organizzò i lavori in maniera decisamente innovativa.

In primis, assicurò la pubblicità di tutti i documenti della CIG. Un passo inedito che si proponeva esplicitamente di collocare la Conferenza su un piano di continuità con la Convenzione ma che puntava anche a fare pressione sugli Stati membri per evitare atteggiamenti ostruzionistici e "doppi linguaggi". Tutti gli Stati avevano tributato un omaggio formale al lavoro "aperto e democratico" della Convenzione. Rendendo pubblici i lavori della CIG, la Presidenza italiana si proponeva di fare in modo che i Governi facessero seguire alle dichiarazioni anche dei comportamenti coerenti, pena il rischio di perdere la faccia.

La seconda innovazione fu di tenere le riunioni quasi esclusivamente a livello ministeriale, per evitare il moltiplicarsi delle richieste di modifica e per fare in modo che le richieste si limitassero soltanto a pochi punti di elevata salienza

politica. Unica piccola eccezione a questo principio fu l'istituzione di una rete di "focal points" presso le capitali, con funzioni meramente preparatorie dei dibattiti dei ministri, oltre che l'istituzione di un gruppo di consiglieri giuridici della CIG incaricati del "toiletage" e della "mise en forme" giuridica del testo partorito dalla Convenzione.

Questo metodo si rivelò nel complesso efficace. In poco più di due mesi di intenso lavoro, la Presidenza italiana riuscì a risolvere gran parte dei problemi sollevati dagli Stati membri. Rimanevano però da sciogliere tre grandi nodi politici: la composizione della Commissione, a fronte della proposta convenzionale di un esecutivo "ridotto", la composizione del Parlamento Europeo e soprattutto il funzionamento della "doppia maggioranza" che avrebbe dovuto sostituire il meccanismo del voto ponderato di Nizza.

Sui primi due punti si era registrata la fronda dei "piccoli" Stati membri - timorosi di una perdita di status - ma una soluzione sembrava a portata di mano. Più complesso da sciogliere era il nodo della doppia maggioranza, su cui si registrava la forte opposizione di Spagna e Polonia, che avrebbero perso i benefici derivanti dal Trattato di Nizza..

Il "redde rationem" avvenne nel Consiglio Europeo del dicembre 2003. Dopo alcuni infruttuosi giri di tavolo, la Presidenza italiana avviò una serie di riunioni bilaterali (c.d. "conclavi") con gli Stati membri più problematici e con i possibili "pontieri". Ben presto, i tasselli secondari andarono al loro posto. Ma sulla strada dell'accordo rimaneva il macigno della doppia maggioranza. Tutti i tentativi di compromesso su questo punto si scontravano con intransigenza spagnola e polacca, a dimostrazione del fatto che neanche i meccanismi innovativi individuati dalla Presidenza italiana potevano liberare le procedure della CIG dal loro limite di fondo: quello di richiedere, in ultima istanza, l'accordo formale di tutti gli Stati membri.

Alla fine, dopo una lunga notte di negoziati, nella mattina del 13 dicembre 2003 il Cancelliere Schroeder e il Presidente Chirac manifestarono al Presidente Berlusconi la loro contrarietà alla prosecuzione dei negoziati. A loro avviso, era inutile continuare a negoziare, considerata la strenua opposizione di Aznar ad ogni ipotesi di accordo. Una decisione, quella franco tedesca, che rendeva impossibile proseguire i negoziati, anche se c'è da chiedersi se davvero tutti gli Stati membri, a cominciare dai "grandi", avessero fatto tutto il possibile per mettere sotto pressione il Primo Ministro spagnolo.

La Presidenza irlandese ereditò una situazione difficile ma non disperata. Dopo alcune settimane di attesa, cominciò a sondare i partners e si accorse che c'erano margini per riprendere i negoziati. L'evento decisivo furono le elezioni in Spagna, nel marzo 2004. La nuova maggioranza socialista mostrò subito una maggiore elasticità sulla questione della doppia maggioranza. E questo non soltanto per il minore gradiente di nazionalismo che ne caratterizzava le posizioni ma anche

perché il clamoroso attentato dell’11 marzo a Madrid aveva persuaso la classe dirigente spagnola dei benefici del nuovo trattato, ed in particolare dei nuovi strumenti che avrebbe offerto agli Stati membri nella lotta contro il terrorismo e nel campo della cooperazione giudiziaria e di polizia.

Anche le posizioni di Francia e Germania erano nel frattempo evolute, il che rendeva concepibile l’individuazione di un meccanismo (sul modello della cosiddetta “clausola Ioannina”) che avrebbe reso più difficile “minorizzare” i “quasi grandi” e che avrebbe in definitiva consentito di “salvare la faccia” ai Governi spagnolo e polacco⁴.

Costruendo sull’acquis lasciatole dalla Presidenza italiana, la Presidenza irlandese riuscì quindi a raggiungere un accordo su tutti i punti ancora pendenti. Dopo due anni di turbolenti negoziati, il “Trattato che adotta una costituzione per l’Europa” poteva quindi essere firmato a Roma, il 29 ottobre 2004, nella stessa sala del Campidoglio in cui erano stati firmati gli originali trattati di Roma.

La “CIG asimmetrica” del 2007

Il ritardo con cui la CIG chiuse i suoi lavori, appena sei mesi, può sembrare tutto sommato secondario. Eppure, è probabile che la battuta di arresto del dicembre 2003 sia stata fatale per il processo costituzionale. Essa ha messo a nudo le motivazioni non sempre nobili che muovono i Governi e tutte le reticenze che si nascondono dietro una “vulgata” europeista troppo spesso di facciata. Ed è verosimile che questo spettacolo poco edificante, dopo tutti i magniloquenti discorsi sul brillante futuro “costituzionale” dell’Unione abbia contribuito non poco ad accrescere la disaffezione dei cittadini europei nei confronti dell’Unione.

Soprattutto, il ritardo ha di fatto disperso la carica propulsiva della Convenzione. Se si fossero conclusi i negoziati entro dicembre, si sarebbe potuto invitare gli Stati membri a ratificare a tamburo battente, entro giugno. E chi lo avesse voluto fare, avrebbe potuto convocare eventuali referendum ratificativi in coincidenza con le elezioni al Parlamento Europeo. Il processo di ratifica si sarebbe svolto in una temperie politica sicuramente differente, e più favorevole. E probabilmente gli esiti sarebbero stati diversi.

“Sforato” il termine del giugno 2004, gli Stati membri si apprestarono invece ad affrontare un processo di ratifica relativamente lungo, con tutte le incognite che ciò poteva comportare. E le incognite non tardarono a manifestarsi. Dopo un inizio tutto sommato promettente, il processo di ratifica subì infatti una durissima battuta

⁴ J.C. Piris, *Il processo di riforma dell’UE*, Quaderni del CIDE, 2007

d'arresto con i referendum francese e olandese del maggio-giugno 2005. Solo l'ostinazione di alcuni Stati membri avrebbe consentito, nei mesi successivi, di mantenere viva la "fiammella costituzionale", ma sarebbe stata necessaria, per ravvivarla, una lunga traversata del deserto.

Le condizioni per una ripresa del discorso costituzionale si sarebbero presentate soltanto nel 2007, con la Presidenza tedesca dell'Unione. Berlino doveva trovare una quadratura obiettivamente difficile fra l'esigenza di preservare quanto più possibile l'eredità del Trattato costituzionale (così come richiesto dai 20 Stati membri che lo avevano ratificato) e quella di venire incontro a Francia e Olanda, che non potevano ratificare un testo già respinto per via referendaria dalle rispettive popolazioni.

Un possibile punto di equilibrio era stato suggerito nei mesi precedenti dal Presidente francese Sarkozy. Questi aveva parlato in campagna elettorale della possibilità di arrivare ad un "mini traité" che recuperasse l'essenziale del progetto costituzionale ma che avesse una veste esteriore abbastanza dimessa da non richiedere l'organizzazione di nuovi referendum. La sua elezione, nel maggio 2007, lasciava presagire un atteggiamento costruttivo da parte di Parigi. Ma se la Presidenza tedesca aveva ragionevoli speranze di poter superare indenne lo "scoglio" parigino gli restava pur sempre di fare i conti con alcuni altri Stati membri, come la Gran Bretagna, la Polonia e la Repubblica Ceca e la stessa Olanda, che continuavano a "maramaldeggiare" con il testo costituzionale, chiedendo ulteriori rimaneggiamenti al ribasso.

Per affrontare questi scogli, la Presidenza tedesca, con il consulto del Servizio Giuridico del Consiglio, decise di innovare ulteriormente sul fronte delle procedure negoziali, portando alle estreme conseguenze quelle che erano state le innovazioni della CIG 2003/2004.

Il primo aspetto qualificante della CIG 2007 fu il ricorso massiccio allo strumento degli incontri bilaterali. Tanto nella fase preliminare, (prima della convocazione della CIG) quanto durante la laboriosa messa a punto del mandato negoziale fu questo il vero e proprio "leitmotiv" dell'azione della Presidenza. Il fenomeno era comparso anche nelle ultime battute della CIG 2003/2004, quando la Presidenza italiana, prima, e quella irlandese, poi, avevano cominciato a sostituire le sessioni "plenarie" della CIG con incontri bilaterali. Ma nella CIG 2007 quello che era stato un escamotage divenne un metodo. Al punto che il Consiglio Europeo del 21-22 giugno 2008 si svolse in pratica come una successione di "confessionali".

Il secondo aspetto qualificante, strettamente legato al primo, fu la ulteriore accentuazione del ruolo della Presidenza. Intendiamoci, anche nelle CIG precedenti la Presidenza aveva svolto un ruolo centrale, stabilendo l'agenda, organizzando i lavori e facendosi carico di presentare le proposte di compromesso. Ma non era mai successo che questo ruolo venisse esercitato in modo "muscolare" come nella CIG

2007. Di fatto, il mandato della CIG fu imposto dalla Presidenza dopo consultazioni abbastanza limitate con gli Stati che incontravano (e creavano) maggiori problemi. Agli altri venne spesso presentata l'alternativa fra l'accettare la proposta di mediazione della Presidenza o il far saltare il tavolo. Uno sviluppo forse inevitabile, per impedire che i negoziati a 27 si avvitassero in discussioni interminabili, ma tutt'altro che privo di inconvenienti, come vedremo fra breve.

Il terzo aspetto qualificante della CIG 2007 fu l'inversione della normale successione degli eventi. Nelle CIG precedenti, il mandato iniziale dato dai Capi di Stato e di Governo era relativamente generico e molto "politico". Spettava poi ai successivi negoziati (fra Ministri degli Esteri e fra i loro rappresentanti personali) far emergere un accordo sulle innovazioni da introdurre nei trattati. Al contrario, nella CIG 2007 tutti gli aspetti di sostanza furono definiti già nel mandato elaborato dai Capi di Stato e di Governo, che demandarono alla successiva CIG soltanto il compito di tradurre gli accordi già raggiunti in un articolato. Anche la presidenza Italiana aveva cercato di limitare quanto più possibile il momento "tecnico" dei negoziati, ma aveva mantenuto la sequenza "ordinaria" mandato - negoziato - accordo politico. Di fatto, invece, la Presidenza tedesca ottenne dai Capi di Stato e di Governo un accordo su tutti i principali punti del negoziato fin dal "fischio d'avvio" della CIG.

Questo metodo ha consentito di raggiungere un accordo in tempi ragionevoli (cosa tutt'altro che scontata a 27) e di preservare buona parte dell'ormai defunto "trattato costituzionale". Ma non si può negare che ha avuto anche qualche inconveniente. Di fatto, la tendenza ad isolare gli elementi controversi del negoziato, consultando in bilaterale quasi soltanto gli Stati membri con maggiori difficoltà, può aiutare a risolvere alcuni problemi ma può anche enfatizzarli. E questo non solo in quanto questa modalità di trattazione finisce con l'amplificare, nella percezione comune, l'importanza dei punti di attrito, ma anche perché la mancanza di momenti di confronto collettivi rende più difficile, dal punto di vista della tattica negoziale, mettere all'angolo i più riottosi. Senza dimenticare che la "bi-lateralizzazione" dei negoziati rischia di fare del Trattato un insieme di istanze settoriali più che un'opera collettiva, come almeno in teoria dovrebbe essere.

Soprattutto, ed è forse l'inconveniente più grave, l'enfasi sugli incontri bilaterali ed il "forcing" della Presidenza sugli altri Stati membri finiscono inevitabilmente con il creare una dissimmetria fra istanze "euroscettiche" e istanze europeiste, a vantaggio delle prime. L'agenda della CIG 2007 è stata fatta dagli Stati membri più riottosi, perché erano loro a creare i maggiori problemi. Agli altri, la Presidenza tedesca chiedeva sostanzialmente di mostrare flessibilità e di non compromettere le possibilità di successo del negoziato presentando contro-proposte più ambiziose o cercando di introdurre nuovi temi negoziali.

Questo modo di procedere ha consentito di placare gli stati membri più recalcitranti ma ha inevitabilmente portato a quel modo di procedere “per sottrazione” che abbiamo segnalato agli inizi di questo scritto. In un dibattito “a 360 gradi”, alle istanze “riduzioniste” degli euroscettici si sarebbero contrapposte quelle di segno contrario degli europeisti. Invece, in una CIG “asimmetrica” come quella del 2007 la spinta “al ribasso” di chi voleva ridurre la portata novatrice del Trattato Costituzionale non trovava sostanzialmente contrappesi. Il risultato non poteva che essere, come recitavano le conclusioni del Consiglio Europeo del giugno 2008, l’abbandono del *“progetto costituzionale, che consisteva nell’abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato Costituzione”* e la sua sostituzione con una più modesta formula emendativa, che avrebbe poi preso il nome di “Trattato di Libona”.

Conclusioni

Le considerazioni che abbiamo svolto in queste pagine dovrebbero bastare a dimostrare come i successivi “avatar” del progetto di riforma dei Trattati – dalla “Costituzione europea” al Trattato di Lisbona – siano stati condizionati in maniera determinante delle procedure che hanno portato alla loro definizione.

La Convenzione aveva introdotto delle procedure innovative e questo si era tradotto in un progetto di riforma degli assetti europei di ampio respiro. Essa avrebbe tuttavia potuto raggiungere risultati ancora più ambiziosi se lo “status” dei suoi lavori non fosse rimasto circondato da un alone di ambiguità e se i suoi membri non avessero cercato di anticipare gli esiti della successiva CIG.

Le Presidenze italiane e irlandese dell’Unione cercarono di sfruttare al massimo l’effetto propulsivo della Convenzione ma dovettero fare i conti con la regola fondamentale di una CIG, quella in base alla quale le decisioni devono essere condivise da tutti gli Stati membri. Era inevitabile, in questo contesto, che l’unanimità reclamasse un pedaggio. Un pedaggio tutto sommato contenuto, sul piano delle modifiche al “trattato costituzionale”, ma altissimo su quello della “public diplomacy”. Le incomprensibili alchimie dei negoziati fra Stati membri infersero infatti un grave colpo alla fiducia dei cittadini nei confronti del processo di costituzionalizzazione.

Il metodo della CIG 2007, infine, era fatto su misura per salvare il salvabile, e in un certo senso ha consentito alla Presidenza tedesca di portare a casa un risultato onorevole. Ma per sua natura si prestava soltanto ad un esercizio di “damage reduction”, volto a difendere almeno una parte del legato convenzionale. Certo non ad individuare nuovi e più avanzati assetti comunitari.

Il che non vuol dire che le procedure abbiano determinato da sole gli eventi. Nessun metodo infatti può sopperire alla mancanza di volontà politica e non vi è dubbio che, in alcuni passaggi del processo costituzionale, è stata proprio questa volontà a fare difetto. Tuttavia, se è vero che il metodo non può sopperire alla mancanza di volontà politica è anche vero che questa non può dispiegarsi compiutamente se non è accompagnata da procedure decisionali adeguate.

La vera lezione del “quinquennio costituzionale”, da questo punto di vista, è che difficilmente la UE allargata potrà evolvere verso assetti istituzionali più ambiziosi se non supererà il nodo dell’unanimità. Le vicissitudini degli ultimi anni hanno infatti definitivamente dimostrato che il potere di veto rende infinitamente più difficili i negoziati e li spinge, quando non li fa fallire, verso soluzioni sub-ottimali, vaghe e spesso indeterminate. Non è questo ciò di cui l’Unione ha bisogno se vuole finalmente comprendere “ciò che è, ciò che vuole essere”. Non è questo quello di cui ha bisogno, se vuole dotarsi degli strumenti per far fronte alle sfide del futuro.

Nicola Verola
Roma, gennaio 2009