



Istituto Affari Internazionali

**UNA STRATEGIA ITALIANA
PER IL RILANCIO DEL
TRATTATO COSTITUZIONALE EUROPEO**

di Gian Luigi Tosato e Gianni Bonvicini*

Roma, IAI, maggio 2007

**Un'iniziativa dell'Istituto Affari Internazionali
promossa dal suo Presidente d'Onore,
Carlo Azeglio Ciampi**

* con il contributo di Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, ricercatori dello IAI

e di un Comitato Scientifico composto da: Maria Valeria Agostini; Flavio Brugnoli; Pietro Calamia; Gian Paolo Cavarai; Enzo Cheli; Marta Dassù; Carmela De Caro; Silvio Fagiolo; Ettore Greco; Cesare Merlini; Stefano Micossi; Ferdinando Nelli Feroci; Carlo Maria Oliva; Maria Rita Palanza; Cesare Pinelli; Antonio Puri Purini; Natalino Ronzitti; Lucia Serena Rossi; Maria Teresa Salvemini; Stefano Silvestri

e con il sostegno della Compagnia di San Paolo.

1. Un'esigenza di chiarezza

Il tema del futuro istituzionale dell'Europa è di nuovo al centro dell'agenda europea: ad esso sarà dedicato il Consiglio europeo del prossimo giugno; è anche fissata una scadenza (le elezioni del Parlamento europeo nel 2009) entro la quale le nuove regole dovrebbero entrare in vigore.

La riapertura del confronto su questo tema risponde ad un'ineludibile esigenza di chiarezza. A quasi sette anni dalla dichiarazione di Nizza sul futuro dell'Europa, sei dalla analoga e più articolata dichiarazione di Laeken, cinque dall'inizio dei lavori della Convenzione di Bruxelles, quasi tre dalla solenne sottoscrizione del Trattato costituzionale a Roma da parte di tutti gli Stati membri, e dopo che diciotto di loro lo hanno anche ratificato, è tempo ormai di uscire da una situazione di ambiguità e incertezza.

Che dopo lo shock dei no francese e olandese si sia optato per una pausa di riflessione, lo si comprende; ma la pausa non può prolungarsi *sine die* bloccando nel frattempo qualsiasi alternativa. Senza le riforme di cui ha urgente bisogno, l'Unione non è in grado di corrispondere alle attese dei suoi cittadini e tenere il passo con le sfide globali contemporanee. Risultano inoltre assai problematici ulteriori allargamenti. Di più: sarebbe sbagliato considerare come definitivamente acquisiti ed irreversibili i risultati fin qui conseguiti. Una situazione prolungata di stallo rischia di innescare un processo di involuzione, se non anche di disgregazione, della costruzione europea.

Si impone dunque a questo punto un confronto aperto e leale sul futuro dell'Europa, da esaurirsi in tempi brevi. Lo esige un basilare obbligo di buona fede e correttezza che fa carico a tutti gli Stati membri, specie a quelli che non hanno ancora ratificato il Trattato costituzionale. Dal confronto emergerà, auspicabilmente, un progetto di casa comune condiviso da tutti. Le premesse per un accordo generale sicuramente esistono; ma se dovessero prevalere le difficoltà, occorrerà prenderne realisticamente atto e pensare a soluzioni alternative.

Non c'è da meravigliarsi che sul futuro dell'Europa (ora a ventisette) si manifestino divergenze. Ma è nell'interesse di tutti superare una fase di stallo, suscettibile di creare pericolose frustrazioni e tensioni. Ogni Stato è libero di aderire o meno al nuovo Trattato. Deve essere chiaro, però, agli Stati dissenzienti che essi non possono impedire agli altri Stati di perseguire l'obiettivo di "un'unione sempre più stretta". Tanto più poi se si tratta di una larga maggioranza dei governi e popoli europei. È dunque auspicabile che, anche nel caso di divergenze insormontabili sul nuovo Trattato, si arrivi comunque ad un accordo tra Stati pro e contro, in modo da regolare con reciproca soddisfazione la posizione degli uni e degli altri rispetto all'Unione.

2. Un difficile compromesso

Intorno alla sorte del Trattato costituzionale si delineano, per ragioni obiettive, due distinti schieramenti: i diciotto Stati ratificanti più i due (Portogallo e Irlanda) che si sono comunque dichiarati "Amici" della Costituzione europea, da una parte; gli Stati del no referendario (Francia e Olanda) e quelli (i rimanenti cinque) che hanno rinviato le procedure di ratifica, dall'altra. Per i primi la soluzione ideale sarebbe di lasciare il trattato così com'è; i secondi reclamano per contro sostanziali modifiche, e taluni di essi preferirebbero anzi accantonare il Trattato costituzionale in blocco.

È chiaro che le posizioni contrapposte dei due gruppi si escludono a vicenda. Se si vuole raggiungere un accordo, un compromesso appare inevitabile; ma in quali termini? Hanno ragione i componenti del primo gruppo a dire che il maggiore sforzo negoziale deve venire da quelli del secondo, perché sono loro ad avere creato il problema. Ma non si potrà realisticamente prescindere dalle difficoltà degli Stati non ratificanti, se si vuole uno sbocco positivo della trattativa.

Occorre dunque ricercare una soluzione che soddisfi una duplice esigenza: quella degli Stati ratificanti, che non possono rinunciare ai punti essenziali del Trattato costituzionale; e quella degli

Stati non ratificanti, per i quali è da escludere la riproposizione sostanzialmente inalterata di un testo già respinto dal voto popolare o comunque fortemente contrastato all'interno del Paese. Soluzioni che non tengano adeguatamente conto di questa duplice esigenza difficilmente potranno avere successo.

Numerose sono le proposte avanzate negli ultimi mesi per superare lo stallo del processo di ratifica. Le diverse soluzioni individuate possono ricondursi sostanzialmente a quattro:

- Nizza plus;
- Trattato costituzionale così com'è;
- Trattato costituzionale plus;
- Trattato costituzionale minus.

3. Due soluzioni non praticabili

Nizza Plus. Ripartire dal Trattato di Nizza e costruirci sopra degli elementi aggiuntivi significherebbe negare due anni di negoziato all'interno della Convenzione sul Futuro dell'Europa e varie decisioni del Consiglio europeo, a cominciare da quella fondamentale di Laeken del 2001. Non bisogna poi dimenticare che il testo del Trattato costituzionale è Stato firmato da tutti i 25 Stati membri ed è stato posto come condizione necessaria all'adesione di Bulgaria e Romania, che lo hanno ratificato alla vigilia dell'entrata nell'UE. È ben vero che anche il Trattato CED del 1952 era stato firmato da tutti i Sei, compresa la Francia che poi lo ha respinto, ma il suo definitivo accantonamento era dipeso essenzialmente dal fatto che esso costituiva per l'epoca una specie di fuga in avanti (l'esercito europeo) scarsamente digeribile in un dopoguerra ancora troppo vicino. Lo stesso non può dirsi per il Trattato costituzionale che si colloca in una linea di continuità di riforme istituzionali avviate già nel 1986 con l'Atto Unico europeo.

Trattato costituzionale così com'è. Mantenere il Trattato costituzionale inalterato eviterebbe di riaprire un negoziato lungo e difficile, come lo è stato nel corso delle sua redazione in seno alla Convenzione e poi alla CIG. Se dovesse prevalere una tale ipotesi, tutti gli sforzi politici dovrebbero concentrarsi nel convincere gli Stati che non lo hanno ancora fatto a procedere con le ratifiche. Primi destinatari di questa proposta dovrebbero essere i due governi presenti a Madrid e definitisi "Amici" del Trattato costituzionale, Irlanda e Portogallo (tra l'altro, quest'ultimo sarà il prossimo Presidente di turno dell'UE); verrebbero poi Danimarca e Svezia, che sembrano porsi su una linea di relativa apertura. Ma a parte il fatto che questa ipotesi arriva oggi troppo tardi, dal momento che il Consiglio europeo del prossimo giugno è già stato incaricato di discutere sulla riapertura del negoziato, essa è anche intrinsecamente debole poiché non è politicamente possibile ripresentare lo stesso testo ad una nuova ratifica in Francia e Olanda. Entrambi i Paesi lo hanno tassativamente escluso. Per di più sia Gran Bretagna che Polonia (e in una certa misura la Repubblica Ceca) lo hanno già respinto nei fatti anche senza passare per la procedura di ratifica.

4. Due soluzioni possibili

Trattato costituzionale plus. È questa la posizione sostenuta nella riunione di Madrid dai Diciotto, cui si aggiungono i due Amici già citati. Lasciare il testo così com'è, ed aggiungere una forte enfasi sugli aspetti sociali dell'UE (la carta sociale) e un elenco di politiche ormai percepite come importanti dalle opinioni pubbliche europee: dalla tutela dell'ambiente, ai criteri per l'allargamento, fino alla sicurezza energetica, all'immigrazione e alla governance economica. Si tratterebbe di un'operazione volta a mettere assieme coloro che in Europa danno la priorità alle politiche e alle

cose da fare con i sostenitori di un inevitabile miglioramento del funzionamento delle istituzioni, per rendere fattibili ed efficaci le politiche medesime.

Tuttavia, tale proposta incontra ostacoli rilevanti: in primo luogo, si riproporrebbe a Francia ed Olanda lo stesso oggetto referendario, anche se abbellito dalle politiche e dalla valorizzazione dell'aspetto sociale. Inoltre, si rischierebbe di appesantire ancora di più un testo di Trattato già oggi scarsamente comprensibile e digeribile – accorpando politiche, procedure ed istituzioni e determinando un irrigidimento delle politiche nei meccanismi costituzionali. Infine, si dovrebbe aprire il tavolo negoziale su questioni particolarmente spinose relative al tipo ed alla natura delle politiche da inglobare nel Trattato, per le quali appare difficile raggiungere un accordo in tempi brevi.

Trattato costituzionale minus. È una soluzione in qualche modo opposta e simmetrica rispetto a quella precedente. Invece che aggiunte, essa comporta riduzioni al testo esistente. Le riduzioni proposte sono più o meno estese. Vanno dall'idea di un mini-trattato, che si limita a recepire alcune riforme istituzionali, a quella di un "core treaty", che recepisca tutte le principali innovazioni del Trattato costituzionale. Per alcuni il trattato in forma ridotta dovrebbe esaurire il processo di riforma; altri prospettano un processo in due fasi: un mini-trattato subito, e un nuovo trattato in seguito con riforme più incisive.

La soluzione "Costituzione minus" trova consensi nei Paesi euroscettici, come male minore; permette inoltre ai governi dei Paesi del no referendario di affermare che il nuovo Trattato non è lo stesso di quello precedente. Essa incontra tuttavia due difficoltà tutt'altro che lievi: la riluttanza (per non dire la netta opposizione) degli Amici della Costituzione ad accettare tagli (o comunque rinvii) ad un testo lungamente discusso, già oggetto di compromessi e ormai ratificato dai Diciotto; e poi il rischio del "vaso di Pandora", vale a dire le incognite legate alla riapertura del negoziato e alla conseguente ricerca di un problematico equilibrio fra parti rinunciabili e non del testo attuale.

5. Un Trattato a due livelli?

Un'architettura semplificata e riordinata. È difficile che il nuovo trattato possa orientarsi nettamente verso una delle due soluzioni appena illustrate a scapito dell'altra. Sembra più probabile che alcuni "plus" saranno bilanciati da alcuni "minus". In ogni caso le integrazioni o le sottrazioni al testo attuale saranno presumibilmente modeste, perché modifiche più importanti nell'un senso o nell'altro risulterebbero inaccettabili ai due contrapposti schieramenti. C'è da chiedersi allora se non sia proficuo battere anche un'altra strada; se, oltre che ai contenuti del nuovo trattato, non si debba avere riguardo ad una modifica della sua architettura.

Già la dichiarazione di Nizza aveva sottolineato l'esigenza prioritaria di una semplificazione dei trattati. In effetti, il sistema dell'Unione presenta allo stato attuale un elevato grado di complessità, che si spiega in ragione del modo pragmatico e discontinuo in cui si è sviluppato, ma che lo rende lontano e inaccessibile ai cittadini europei. La medesima esigenza di semplificazione e riordino dei trattati è stata ribadita con forza nella dichiarazione di Laeken.

Il Trattato costituzionale segna notevoli progressi in questa direzione: supera il dualismo fra Unione e Comunità, riassume la divisione in tre pilastri, unifica i Trattati, riconduce la congerie di atti dell'Unione a poche e ben definite tipologie. Non elimina però una complessità del sistema europeo che lo caratterizza fin dall'origine, e cioè la compresenza e commistione nei trattati fondatori di elementi propriamente statutari o costitutivi e discipline (talora anche articolate) dei settori regolati. Una struttura del genere, giustificabile al tempo della CECA che si occupava di un settore ben definito, lo è divenuta di meno con la CEE e ancora di meno con l'UE e il progressivo ampliamento delle competenze europee a seguito dei vari trattati di revisione, dall'Atto Unico a Nizza.

Il Trattato costituzionale ha posto rimedio solo in parte a questo problema, raggruppando i principi e la struttura istituzionale di base nella Parte Prima e la disciplina delle politiche e le modalità di funzionamento dell'Unione nella Parte Terza. In effetti, la Parte Prima è intimamente connessa con la Parte Terza attraverso una serie di rinvii; inoltre, nella Parte Terza si trovano varie disposizioni che per loro natura avrebbero dovuto essere collocate nella Prima. Aggiungasi – ed è questo il punto forse più rilevante – che i due gruppi di regole sono parificati sul piano formale, essendo ricompresi in un unico atto, sotto la medesima denominazione (Costituzione) e con un'identica (o quasi) procedura di revisione. Si è approdati così ad un testo ponderoso che, per dimensioni e contenuti, appare non solo poco conforme ai modelli consueti di carta costituzionale, ma continua ad essere assai poco comprensibile per gli elettori europei.

Due livelli: una legge fondamentale e una legge organica. Ora che si riapre il negoziato, vi è l'opportunità di perfezionare l'opera di razionalizzazione rimasta incompiuta. Sarebbe bene distinguere due gruppi di disposizioni, da collocarsi a due livelli diversi. Il primo rappresenta il nucleo essenziale del sistema dell'Unione, i suoi principi fondativi e costitutivi, in altre parole la sua legge fondamentale. Vi fanno parte – senza entrare in più precisi dettagli - gli obiettivi, i valori dell'Unione, le sue competenze, il quadro istituzionale, i rapporti con gli Stati membri e i cittadini europei. Sono le disposizioni contenute nella Parte Prima del Trattato costituzionale più talune altre, di natura analoga, inserite attualmente nella Parte Terza (ad esempio, servizio diplomatico europeo, cooperazione strutturata in materia di difesa, nuove regole di bilancio). Ad esse vanno aggiunte, previo adattamento, le disposizioni finali dell'attuale Parte Quarta. Tutte queste disposizioni si collocano al vertice del sistema normativo dell'Unione. Non ammettono deroghe per uno qualsiasi degli Stati membri: non è pensabile che faccia parte dell'Unione chi non le accetta integralmente. Esse richiedono una stabile condivisione nel tempo; si potrebbe dunque mantenere nei loro confronti, almeno per il momento, la procedura solenne di revisione dei trattati (convenzione, CIG, ratifica da parte di tutti i membri).

Il secondo livello di disposizioni è costituito da quelle che disciplinano le politiche dell'Unione e il funzionamento delle sue istituzioni. Sono le disposizioni ricomprese nell'attuale Parte Terza del Trattato costituzionale, depurate da quelle da inserire nel primo gruppo. Riproducono in larga parte le norme dei trattati in essere, salvo talune innovazioni (relative, ad esempio, a Pesc e Pesd) che vanno evidentemente mantenute. Queste disposizioni presentano carattere legislativo più che costituzionale; non esigono quella stabilità e inderogabilità che caratterizzano le regole del primo gruppo. Richiedono per loro natura più frequenti modifiche, in funzione delle mutevoli circostanze e dell'alternarsi degli indirizzi politici prevalenti. Nei loro confronti si giustifica quindi un regime di maggiore flessibilità per quanto riguarda sia la procedura di revisione sia la concessione di deroghe (*opting out*). La prima dovrebbe essere alleggerita rispetto a quella attuale (niente ratifiche, approvazione delle modifiche a maggioranza qualificata). Quanto agli *opting out* a favore di Stati dissenzienti, dovrebbero consentire un'ulteriore riduzione delle decisioni all'unanimità a beneficio della procedura legislativa ordinaria (codecisione, doppia maggioranza).

In definitiva le disposizioni del secondo gruppo, sarebbero in qualche modo “de-costituzionalizzate”. Se le disposizioni del primo gruppo costituiscono la “legge fondamentale” dell'Unione, quelle del secondo ne rappresenterebbero una sorta di “legge organica”: una legge gerarchicamente subordinata a quella “fondamentale”, ma a sua volta superiore alla legislazione ordinaria europea, che ad essa dovrebbe conformarsi (oltre che alla “legge fondamentale”).

Va da sé che una innovazione del tipo di quella ora proposta non si può realizzare al di fuori della procedura di revisione di cui all'art. 48 TUE. Al momento, se si ha riguardo ai trattati in essere, tutte le norme in essi contenute sono di pari grado e la loro modifica è sottoposta alla medesima disciplina. Non si può dunque “declassare” una parte di esse se non con il consenso di tutti gli Stati membri. La distinzione fra “legge fondamentale” e “legge organica”, nonché la

fissazione per le disposizioni di quest'ultima di regole di revisione semplificate, potranno quindi valere solo per il futuro e sempre che il nuovo trattato vada in porto.

Elementi di continuità e discontinuità. Si profila così una nuova architettura di trattato a due livelli, l'uno basato sull'attuale Parte Prima, l'altro sulla Parte Terza. La Carta dei diritti, l'attuale Parte Seconda, rimarrebbe un documento a sé, esterno rispetto al nuovo trattato. E questo non perché se ne voglia sminuire il ruolo essenziale nel sistema dell'Unione, ma perché ha una sua autonomia e il suo inserimento in blocco costituisce in qualche modo una forzatura e un appesantimento della "legge fondamentale". Né sembra il caso di procedere ad una sua rimodulazione, per la delicatezza e difficoltà di un'operazione del genere. Ad attribuire alla Carta valore giuridico, è sufficiente una norma di rinvio che le riconosca efficacia vincolante e la individui (comunque) come fonte primaria dei diritti fondamentali garantiti all'interno dell'Unione.

Nella prospettata architettura a due livelli, i due blocchi normativi che la compongono dovrebbero distinguersi, oltre che per gli elementi materiali e formali illustrati, anche per l'uso di denominazioni diverse. Per il blocco del primo livello si può parlare di Trattato base o Legge fondamentale; meglio evitare il termine Costituzione, che ha suscitato perplessità e timori diffusi (spaventa, in special modo, il nesso fra costituzione e Stato). Per l'altro blocco, il nome può essere quello di Accordo, Convenzione, Protocollo o Legge organica. In sintesi si avrebbe un Trattato che adotta una Legge fondamentale per l'Unione, integrato da un Accordo (Convenzione o Protocollo) che ne stabilisce una Legge organica; o se si preferisce, un unico atto, un Trattato base per l'Unione, che si divide in due parti, una Legge fondamentale e una Legge organica.

La soluzione così delineata dovrebbe essere in grado di corrispondere a quell'esigenza di semplificazione e riordino del sistema europeo tanto fortemente sentita. Potrebbe d'altra parte costituire un ragionevole compromesso tra chi si oppone e chi invoca modifiche al Trattato costituzionale. In un Trattato a due livelli si possono infatti ravvisare elementi sia di continuità sia di discontinuità rispetto al testo attuale: continuità quanto ai contenuti, che potrebbero rimanere abbastanza invariati; discontinuità sotto il profilo della struttura, che si presenterebbe fortemente diversa.

Nella nuova architettura il centro di gravità è costituito dal primo livello di Trattato, dalla legge fondamentale dell'Unione, un testo che ne identifica i tratti costitutivi in modo conciso e comprensibile. Su di esso dovrebbe essere indirizzata l'attenzione dei cittadini europei. Si attenua di riflesso il rilievo del secondo livello, la legge organica, che dovrebbe essere percepita dall'opinione pubblica come una sostanziale risistemazione di norme già esistenti.

6. L'iter procedurale

Quella che prenderà avvio con le decisioni del Consiglio europeo del prossimo giugno non costituisce una procedura di revisione dei trattati *ex novo*, bensì la ripresa e la continuazione della procedura precedente; questa è rimasta aperta malgrado i no francese e olandese, come confermano le più recenti ratifiche di Finlandia nel dicembre 2006 e di Bulgaria e Romania all'atto dell'adesione nel gennaio 2007.

Poiché non si riparte da zero, si giustifica una semplificazione dell'iter da seguire. Così, può essere non necessaria una nuova Convenzione, in quanto rimane fermo e valido il lavoro da essa svolto in preparazione del testo costituzionale. Il che, beninteso, non comporta la rinuncia ad una prassi (il passaggio "convenzionale" prima della conferenza intergovernativa) da considerarsi ormai acquisita. Quanto alle ratifiche, per i Diciotto, l'esigenza di una nuova ratifica dovrebbe porsi solo nel caso di sostanziali modifiche al testo precedente. Altrimenti dovrebbe bastare la ratifica già espressa o, al più, una sua conferma in forma semplificata.

Ai fini dell'approvazione del nuovo trattato è stata riproposta l'idea di un referendum paneuropeo, da tenersi nella stessa data in tutta l'Unione. È una soluzione meritevole di essere

ritenuta per future revisioni. Ma, al momento, essa appare poco compatibile con la normativa in vigore, che prescrive la ratifica dei singoli Stati in conformità alle rispettive regole costituzionali. Per la sua introduzione ci vorrebbe quindi un preventivo accordo fra tutti i partner, verosimilmente da sottoporre a ratifica all'interno di ciascuno di essi. Aggiungasi che un referendum paneuropeo finirebbe per mettere sullo stesso piano tutti gli Stati membri; e c'è da chiedersi se questo sia politicamente accettabile per gli Stati già ratificanti.

Se si vuole rispettare la scadenza delle elezioni europee del 2009, come ribadito nella recente dichiarazione di Berlino, occorre procedere a ritmo sostenuto. Dal Consiglio europeo del prossimo giugno deve uscire il disco verde alla conferenza intergovernativa, i termini di un mandato "chiuso" e non genericamente aperto ad essa attribuito, nonché la fissazione di un calendario per il seguito della procedura. A sua volta, i lavori della conferenza intergovernativa dovrebbero esaurirsi nella seconda metà del 2007, in modo che il testo del nuovo trattato sia pronto per la sottoscrizione non oltre l'inizio del 2008. Rimarrebbe poi un anno pieno per il completamento delle ratifiche.

La conferenza intergovernativa può essere convocata dal Consiglio anche a maggioranza, come avvenuto nel 1985 in vista dell'Atto Unico Europeo (la Sig.ra Thatcher era contraria). Non si può invece fare a meno del consenso di tutti i governi per l'adozione e la firma del testo del nuovo trattato nella sua integralità; come pure è necessaria la ratifica da parte di tutti gli Stati membri per consentirne l'entrata in vigore. Procedure semplificate potranno valere solo per il futuro. È possibile peraltro stabilire delle scadenze per la firma e la ratifica del Trattato. In tal caso ogni Stato membro, ferma la sua libertà di non firmare o di non ratificare, sarebbe tuttavia obbligato a pronunciarsi in un senso o nell'altro entro i termini stabiliti. Si potrebbe anche ipotizzare una ratifica contestuale del nuovo Trattato: il Consiglio europeo potrebbe infatti decidere di fare svolgere ratifiche ed eventuali referenda in un arco temporale molto ristretto, di pochi giorni. Le opinioni pubbliche europee e i loro Parlamenti avrebbero la percezione di impegnarsi in un atto comune di valenza più europea che nazionale.

La scadenza del 2009, entro la quale l'Unione dovrebbe essere dotata delle nuove riforme istituzionali, è irrealistica o inopportuna? In questo senso si sono espressi i rappresentanti di alcuni governi euroscettici, in margine alla recente riunione di Berlino. Questa opinione va contrastata. Non è tempo di ulteriori rinvii; come già sottolineato, occorre fare sollecitamente chiarezza intorno al futuro dell'Europa. I termini ristretti fissati per le ratifiche, e di riflesso per i lavori della conferenza intergovernativa, devono suonare come un avvertimento. Se, entro quei termini, non fosse possibile raggiungere un accordo soddisfacente (non un accordo quale che sia) fra tutti i Paesi membri, gli Stati desiderosi di avanzare sulla via dell'integrazione ne prenderanno atto e penseranno a vie alternative per portare avanti il loro disegno. Una sorta di piano B in base al quale un'ampia maggioranza di Stati e popoli europei potrà decidere per un "opting in" nel nuovo Trattato o escogitare altre soluzioni di rifondazione dell'UE. E' un'ipotesi da tenere in considerazione anche nel caso, da non escludersi, in cui il Consiglio europeo del prossimo giugno dovesse concludersi con un nulla di fatto.

7. Alleanze politiche e ruolo dell'Italia

Ci troviamo di fronte ad una serie di passaggi politici e di decisioni estremamente delicate: è quindi necessario affrontare il tema delle alleanze per fare passare la tesi di un negoziato che lasci intatta la sostanza del Trattato costituzionale, pur in presenza di una sua modifica strutturale nel senso della semplificazione e razionalizzazione, come accennato nei paragrafi precedenti.

- Il dato di partenza, ancora una volta, è la Francia. Pur essendosi autoemarginata e giocando oggi un ruolo meno centrale di quanto non fosse cinquant'anni fa, il suo recupero alla logica del Trattato costituzionale è di fondamentale importanza. Su questo punto non vi sono

discussioni né distinguo da fare, non potendosi immaginare un'Unione europea senza quel paese.

- Il secondo punto, è che il Dna dell'integrazione europea rimane pur sempre l'accordo fra Parigi e Berlino, anche se esso non è necessariamente destinato a giocare da unico motore come nel passato. Tuttavia la finalità originaria dell'Unione europea e la sua sicurezza interna non possono realisticamente prescindere da una forte intesa fra le due capitali, in particolare sul tema delle riforme istituzionali. Il motore franco-tedesco può ad intermittenza funzionare male, ma va riparato per poter continuare nel processo di integrazione europea.
- Ma se Francia e Germania sono l'elemento necessario, è anche evidente che sul dossier istituzionale esso da solo non basta, anche per evitare soluzioni minimaliste. Attorno va costruita una larga coalizione di paesi che rappresentino una maggioranza "qualificata" di membri e popoli dell'Unione. I gruppi di riferimento non possono essere né i tredici dell'Euro, né quelli di Schengen: essi possono agire da coalizioni di sostegno, ma la loro rappresentatività, rispetto al tema delle riforme istituzionali, è insufficiente. Il gruppo di riferimento è quindi quello dei diciotto che hanno già ratificato il Trattato costituzionale, a cui si possono aggiungere i due Amici (Irlanda e Portogallo) e gli indecisi (Svezia, Danimarca). Questa grande coalizione, una volta recuperata la Francia, può costituire il gruppo di maggioranza "qualificata" che avrà il compito di condizionare anche i partner più riluttanti (Olanda, Polonia, Repubblica Ceca e, naturalmente, GB) ad un'approvazione consensuale della nuova versione del Trattato costituzionale oppure quei paesi che, in caso di rigetto del nuovo Trattato, decidano quell'azione di "opting in" di cui abbiamo parlato nel precedente paragrafo.

Di fronte ad un simile scenario, per l'Italia si prospettano due compiti: il primo è quello di adottare una propria "proposta" alla vigilia dell'apertura del negoziato; il secondo, quello di svolgere un ruolo di "coalition building" e pressione per favorire un accordo che tuteli gli aspetti più rilevanti del Trattato costituzionale.

- Per quanto riguarda la propria linea negoziale, la proposta di un "Trattato a due livelli" da noi avanzata può, da una parte, salvaguardare gli aspetti del Trattato che più interessano il nostro Paese, nell'assunto che l'approfondimento del processo di integrazione è ancora oggi un elemento portante della nostra concezione dell'Europa e del nostro stesso interesse nazionale; dall'altra, essere offerta agli altri governi europei come strumento di compromesso nella querelle fra coloro che non vogliono toccare il Trattato costituzionale e coloro che lo vogliono modificare in parte o radicalmente. Per di più, fissare una propria proposta di soluzione può aiutarci, in sede di negoziato, a valutare con maggiore chiarezza gli spazi di flessibilità e di compromesso di fronte a proposte alternative.
- Sul secondo aspetto, l'operazione di "coalition building", è necessario innanzitutto agire su Parigi e Berlino perché operino nella direzione e nei tempi auspicati. Anche se è importante sostenere innanzitutto la presidenza tedesca, guardare solo a Berlino sarebbe un errore, mentre favorire l'accordo fra i due paesi chiave potrebbe aiutare a renderlo più credibile e accettabile agli altri. "Comunitarizzare" l'intesa fra Francia e Germania è stato tradizionalmente uno dei compiti più positivi svolti dall'Italia ed ancora oggi un tale ruolo può servire a fare decollare la necessaria "entente" Parigi/Berlino; di qui la successiva azione, volta ad allargare il consenso, in accordo con le future presidenze di turno, verso ed oltre il gruppo di riferimento dei Diciotto.

A sostegno di questa strategia il nostro governo dovrà poter contare su un forte appoggio delle Commissioni parlamentari competenti e possibilmente su un mandato dell'intero Parlamento.

8. Unione europea: finalità e nuove generazioni

Il negoziato per la revisione del Trattato costituzionale non può essere confinato nelle stanze chiuse di una nuova conferenza intergovernativa, anche se vincolata da un mandato che preservi il lavoro svolto in modo trasparente e democratico dalla Convenzione che ha redatto il Trattato costituzionale. Esso deve essere accompagnato da un dibattito pubblico non tanto e solo sulle politiche dell'Unione, quanto sulle finalità costitutive del processo di integrazione europea.

Non è infatti possibile pensare che, per quanto migliorato e semplificato con un'operazione di architettura istituzionale come quella qui prospettata, il testo di un Trattato possa da solo convincere le opinioni pubbliche nazionali sulla necessità della sua approvazione. Dire, ad esempio, che senza una riforma dei Trattati un'Unione a 27 non può essere decentemente gestita o che per operare efficacemente al di fuori dei confini dell'Unione siano necessari i nuovi strumenti inventati dal Trattato costituzionale, non è di per sé una spiegazione sufficiente e tale da ottenere consenso, come si è d'altronde visto nei referendum francese e olandese.

Trattandosi di un nuovo Trattato e non di una semplice modifica di quelli preesistenti, è forse bene riprendere i temi di fondo che a cinquant'anni di distanza dai Trattati di Roma ancora giustificano i progressi da compiere sulla via dell'integrazione. Si tratta di finalità che le vecchie generazioni custodiscono gelosamente nei propri ricordi, ma che vanno trasmesse alle nuove generazioni, destinate a decidere sul futuro dell'Unione europea. Finalità che vanno aggiornate ai nuovi tempi, ma che, soprattutto devono divenire patrimonio dei giovani di oggi, senza il cui contributo il processo di integrazione rischia di spegnersi.

A questo fine la Dichiarazione di Berlino sui 50 anni dei Trattati di Roma può essere un utile punto di partenza, in particolare per la parte meno celebrativa e che più guarda al futuro, allorché si sottolinea la necessità per gli Stati europei di procedere assieme nella costruzione dell'Unione per salvaguardare e diffondere i valori su cui essa poggia. A nostro avviso va quindi promosso, come ha tentato di fare la Commissione europea con l'iniziativa della tripla D (Democracy, Dialogue, Debate), un dibattito alto sul tema delle finalità dell'Unione europea.

Oggi la definizione delle finalità dell'Unione europea è certamente più complessa e meno immediatamente comprensibile di quanto non fosse alla fine della seconda Guerra mondiale, allorché il tema della pacificazione del Continente costituiva un'assoluta priorità. Tuttavia gli elementi di base sopravvivono tutti, anche se devono essere aggiornati alle nuove sfide.

Salvaguardia della democrazia e integrazione, sicurezza interna ed esterna, multilateralismo e sfide globali sono coppie di finalità che bene rappresentano l'attuale carattere del processo di integrazione ed i legami fra obiettivi del passato e necessità dell'oggi.

- Sulla questione democrazia/integrazione, va messo nuovamente in luce che la natura del processo di integrazione è di per se stesso un fattore di democrazia reale e che gli Stati membri che vi partecipano vengono fortemente condizionati e "protetti" da questo carattere originario, insito nell'Unione e nel suo carattere multilaterale. Sotto questo tetto comune si è rafforzato lo stato di diritto, si sono diffuse le quattro fondamentali libertà di movimento, si è protetto il progetto di stato sociale, si è valorizzata la diversità e la sussidiarietà. Non è tanto di deficit democratico che si deve quindi parlare, quanto di modello democratico connotato al concetto stesso di integrazione fra Stati, una finalità che può oggi essere proiettata all'esterno dei confini dell'Unione con le politiche di allargamento e vicinato.
- Sul legame sempre più stretto fra sicurezza interna ed esterna, va sostenuta l'interpretazione che se fino all'89 l'elemento fondante del processo di integrazione era stato quello della sicurezza interna, inteso come eliminazione dell'eventualità di guerra fra gli stati membri dell'Unione, e in particolare fra Francia e Germania, da allora in poi la sicurezza interna è diventata una variabile dipendente della capacità europea di proiettare stabilità e sicurezza al proprio esterno. Di qui le nuove esigenze di stabilità e proiezione di sicurezza dell'Unione

Europea nelle regioni limitrofe, assegnate alla Pesc/Pesd dal Trattato di Maastricht in poi. Il Trattato costituzionale non fa che consolidare e rendere più efficace questo nuovo ruolo e questa responsabilità dell'Unione, che già si era manifestata con le politiche di aiuto allo sviluppo e di ricostruzione nelle aree di crisi. La stabilità esterna, d'altronde, è una precondizione della sicurezza interna soprattutto nelle sue componenti di carattere più "civile/soft", come l'integrazione degli immigrati e la gestione dei loro flussi, che continuano a rimanere al vertice delle preoccupazioni delle opinioni pubbliche europee. Ed è su questo che va focalizzato il messaggio politico.

- Infine, sul rapporto fra multilateralismo e sfide globali, l'Unione Europea rappresenta il modello più avanzato ed efficace sulla scena mondiale di condivisione delle sovranità e di integrazione regionale politica ed economica. Inoltre, l'azione internazionale dell'UE è da sempre improntata alla visione ed alla pratica del multilateralismo, che pone le organizzazioni internazionali, e l'Onu in particolare, come fonte di legittimità del comportamento internazionale. Se negli ultimi anni la decisione degli Stati Uniti di lanciare l'intervento in Iraq anche senza l'avallo dell'ONU ha indebolito il multilateralismo, esso rischia di essere ulteriormente pregiudicato dal possibile profilarsi di un sistema multipolare, in cui altre grandi potenze (Russia, Cina, India, Brasile) affiancheranno gli Usa come principali attori delle relazioni internazionali. Il pericolo è che in questo nuovo contesto, dove il multilateralismo, e quindi il governo delle regole e del diritto, cede il passo ad un rinnovato concerto delle grandi potenze, l'UE si trovi a giocare un ruolo secondario. L'UE deve quindi evitare l'affermarsi di uno scenario in cui la governance globale venga sostituita da nuove forme di competizione tra grandi blocchi regionali. Al contempo, bisogna comunque assicurarsi che il multilateralismo di cui l'UE si fa promotrice sia realmente efficace ed in grado di affrontare i principali nodi della sicurezza internazionale, dalla protezione dell'ambiente alla lotta contro il diffondersi delle malattie infettive, dall'instabilità finanziaria e monetaria a quella indotta dal terrorismo internazionale.

Va quindi ripresa, parallelamente al negoziato-politico diplomatico fra i governi dell'Unione sul nuovo Trattato, un'iniziativa ad ampio raggio di dibattito pubblico rivolta espressamente alle nuove generazioni, per condividere con loro il progetto riformista europeo e il suo dinamico sviluppo.