

**DOCUMENTI
IAI**

**IL DIBATTITO SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE
DELL'UE DOPO IL NO FRANCESE E OLANDESE**

di Flavia Zanon

IAI0521

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

IL DIBATTITO SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE DELL'UE DOPO IL NO FRANCESE E OLANDESE

di Flavia Zanon

La vittoria dei no nei referendum di Francia e Paesi Bassi la scorsa primavera ha aperto una crisi profonda all'interno dell'Unione europea. Dal momento che il Trattato costituzionale potrà entrare in vigore solo se tutti gli Stati Membri lo ratificheranno, soltanto un improbabile secondo referendum in questi due paesi sembra poter salvare il testo nella sua forma attuale. In passato casi analoghi - nel 1992 con la Danimarca e nel 2001 con l'Irlanda - si sono risolti con un secondo voto sul testo dopo l'approvazione di apposite dichiarazioni volte a chiarire l'interpretazione di alcune sue disposizioni. Non a caso il Presidente dei popolari al Parlamento europeo Hans-Gert Poettering e il cancelliere austriaco Wolfgang Schussel hanno di recente auspicato che Francia e Paesi Bassi sottopongano di nuovo il Trattato al voto popolare; Poettering ha ipotizzato che la crisi venga risolta nel 2007 dalla decisione di un neo-eletto Presidente francese di convocare un secondo referendum sul Trattato.¹ Tuttavia, sia nel referendum francese che in quello olandese l'affluenza è stata elevata e la vittoria dei no molto netta, il che rende improbabile un risultato diverso in una nuova consultazione.

Dopo la vittoria dei no nelle due votazioni, il processo di riforma costituzionale dell'Unione europea sembra essersi arenato. A giugno, prendendo atto del risultato negativo dei due referendum, i governi europei hanno deciso una pausa di riflessione², adottando poi scelte molto diverse per quanto riguarda la continuazione o meno del processo di ratifica nazionale.

Già prima del vertice di giugno, il ministro degli esteri britannico Jack Straw aveva annunciato che il Regno Unito avrebbe sospeso l'esame del testo in attesa di un chiarimento da parte dei due paesi responsabili della crisi.³ Il primo ministro lussemburghese Jean-Claude Juncker ha invece tenuto ferma la decisione di sottoporre il testo al voto dei cittadini nella data prevista, il 10 luglio, e il responso delle urne è stato positivo. Nel corso dell'estate, altri due paesi membri - Malta e Cipro - hanno approvato il Trattato per via parlamentare⁴, facendo così salire a 14 il numero dei paesi che lo hanno ratificato. Si tratta peraltro di paesi che, nel loro insieme, rappresentano più della metà della popolazione dell'Unione.

Resta il fatto che, per entrare in vigore, il Trattato deve essere ratificato da tutti gli Stati Membri e l'unico impegno formale preso dai governi è di riesaminare la questione in sede di Consiglio europeo se si raggiungeranno almeno 20 ratifiche.

Sulla scia dell'esempio inglese, altri governi hanno deciso di rinviare sine die il processo di ratifica, motivando questa scelta con il clima di incertezza provocato dal

¹ Vedi le parole di Hans Poettering riportate da Euobserver.com , *French and Dutch votes should not dictate the rest of EU*, 31/8/2005 e quelle di Wolfgang Schussel in: *Barroso pessimistic about future of EU Constitution*, del 1/9/2005.

² Vedi la Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo degli Stati Membri dell'Unione europea sulla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005.

³ Vedi Jack Straw, Statement, House of Commons, 6 Giugno 2005.

⁴ Il Parlamento di Cipro ha votato il 30 giugno e quello di Malta il 6 luglio. Hanno ratificato inoltre: Austria Belgio Germania Grecia Italia Lituania Lettonia Lussemburgo Slovacchia Slovenia Spagna Ungheria.

fallimento dei due referendum, anche se in realtà vi sono stati indotti anche da motivazioni di politica interna. E' il caso di Danimarca, Irlanda e Svezia.⁵ Particolarmente complessa e insidiosa si presenta la strada della ratifica in Repubblica Ceca e Polonia poiché nei parlamenti di entrambi i paesi c'è una forte componente contraria al testo.⁶ Estonia e Finlandia dovrebbero ratificare per via parlamentare, la prima nel corso del 2005, la seconda entro la prima metà del 2006. Il 18 giugno anche il primo ministro portoghese Socrates, che aveva in precedenza annunciato un referendum per l'inizio dell'autunno (previa modifica della Costituzione), ha rinviato la decisione.

Questa scarsa propensione dei governi a riprendere il processo di ratifica alimenta il timore che la pausa di riflessione decisa a giugno non dia luogo ad alcun serio dibattito e che il Trattato possa quindi finire nel dimenticatoio. D'altronde, la presidenza britannica ha di fatto accantonato la questione e l'Austria, che avrà la presidenza nel primo semestre del 2006, non sembra intenzionata a inserirla tra le priorità. Recentemente, inoltre, lo stesso Presidente della Commissione europea José Barroso si è detto rassegnato a non vedere il Trattato ratificato nel prossimo futuro. Dopo la crisi aperta dai due no, in effetti, la Commissione è sembrata incline a concentrarsi sul rilancio delle politiche, soprattutto quelle economiche dell'Unione. Presentando il contributo della Commissione alla pausa di riflessione decretata dai governi, il Commissario per le relazioni istituzionali e la comunicazione Margot Wallstrom ha inoltre sottolineato che "la principale responsabilità della riapertura del dibattito è degli Stati Membri", "il compito della Commissione e del Parlamento è stimolarne un attivo coinvolgimento".⁷

Sono stati quindi soprattutto i parlamentari europei per il momento, e in particolare i membri della Commissione affari costituzionali, a rilanciare la discussione sul merito e le modalità di riforma costituzionale, formulando una serie di nuove proposte. Anche alcuni studiosi ed esperti si sono cimentati nel tentativo di indicare possibili vie d'uscita dalla crisi provocata dai due referendum.

Questo testo illustra le principali proposte emerse in questo dibattito con riferimento, in particolare a due questioni: se e in quale modo sia ancora possibile salvare almeno in parte le misure di riforma contenute nel Trattato costituzionale; quali procedure di dibattito, decisione e ratifica potrebbero essere adottate per raggiungere questo obiettivo.

⁵ Irlanda e Danimarca avevano inizialmente ipotizzato di sostenere un referendum all'inizio dell'autunno. In Svezia il primo ministro Goran Persson ha annunciato il 14 giugno il rinvio sine die della ratifica parlamentare.

⁶ In Repubblica ceca le modalità di ratifica del testo (parlamentare o referendaria) non sono ancora state decise, ma il 2 giugno il Presidente Paroubek ha annunciato che il voto si svolgerà non prima della seconda metà del 2006 o nel corso del 2007 (in precedenza si era ipotizzata la prima metà del 2006). Anche in Polonia il Parlamento deve ancora decidere sulle modalità di ratifica; la questione è spinosa dal momento che richiede una maggioranza parlamentare piuttosto ampia. Lo scorso 5 luglio la camera bassa ha rinviato la decisione a dopo le elezioni di settembre (in precedenza si era ipotizzato che un referendum avrebbe potuto svolgersi in contemporanea con le elezioni presidenziali dell'ottobre 2005).

⁷ Vedi intervento di Jose Barroso, Conferenza stampa del 21/9/2005 e l'intervento di Margot Wallstrom alla Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo, 3/10/2005. Il Contributo della Commissione, *PLAN D for Democracy, Dialogue and Debate*, presentato da Margot Wallstrom il 13/10/2005 segue il Piano d'azione sulla comunicazione presentato a luglio 2005 e dovrebbe essere seguito da un libro bianco sulla comunicazione, a dicembre 2005.

Un Trattato da salvare...

a) *L'applicazione delle riforme del Trattato costituzionale attraverso gli strumenti attuali*

Una prima ipotesi, se non tutti i paesi ratificheranno il testo, è che le parti del Trattato compatibili con i testi in vigore vengano applicate utilizzando gli strumenti già a disposizione di governi e istituzioni dell'Unione. Si potrebbero per questa via apportare alcune modifiche utili, ancorché parziali, al sistema attuale.⁸

Si potrebbero per esempio introdurre alcune modifiche al funzionamento del Consiglio dell'Unione previste dal Trattato, come la pubblicità dei lavori o la creazione di presidenze di gruppo. Secondo alcuni studiosi, sarebbe possibile ed auspicabile anche l'integrazione nei meccanismi attuali del sistema di controllo dei Parlamenti nazionali sul principio di sussidiarietà.⁹ Vi è invece un certo consenso sul fatto che i limiti imposti dagli attuali trattati impedirebbero riforme di maggiore portata, come l'istituzione di un Ministro degli esteri o di un Presidente stabile dell'Unione.

L'introduzione anticipata di alcune innovazioni del Trattato potrebbe però sbilanciare il complesso equilibrio istituzionale dell'Unione. L'europarlamentare spagnolo Mendez de Vigo ha recentemente criticato la proposta di attribuire anzitempo ai parlamenti nazionali la funzione di controllo del principio di sussidiarietà, sottolineando come questo meccanismo fosse stato concepito parallelamente ad alcune misure volte a rafforzare il ruolo del Parlamento europeo, come l'estensione della procedura di codecisione. Se questa seconda parte della riforma venisse a mancare, ha sostenuto Mendez de Vigo, ne risentirebbero la coerenza e l'organicità del progetto.¹⁰ Queste obiezioni sembrano essere condivise dalla Commissione europea. All'inizio di ottobre, intervenendo davanti alla Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, Margot Wallstrom ha infatti affermato che "non dovrebbero essere intraprese iniziative per anticipare la Costituzione o "pescare" (cherry-pick) alcune delle sue riforme istituzionali."¹¹ Rispondendo alle domande dei parlamentari europei, la Presidenza inglese ha recentemente negato che anche il servizio europeo per l'azione esterna – previsto nel Trattato e la cui creazione è stata avviata da tempo – possa entrare in vigore prima che il testo venga ratificato.¹²

b) *Lo scenario Nizza-plus*

Come si è visto, sulla base dei trattati in vigore si potrebbero probabilmente introdurre solo misure di riforma di portata alquanto limitata. Una seconda proposta, che mira a consentire una riforma più ampia, è che le clausole più rilevanti del Trattato

⁸ Questa ipotesi è stata esaminata, tra gli altri, da Charles Grant, *Europe beyond the referendums*, CER Bulletin, Issue 42, June/July 2005 e Robin Niblett, *Shock Therapy*, CSIS Euro-Focus, Vol. 11, No. 2, 3 June 2005. Per una disamina complessiva delle disposizioni del Trattato costituzionale che sarebbe possibile anticipare prima della sua entrata in vigore e degli strumenti cui governi e istituzioni potrebbero far ricorso a tal fine si rimanda a Ettore Greco e Gianluigi Tosato *Riflessioni in tema di ratifica e anticipazione del Trattato costituzionale per l'Europa*, Doc. IAI 0417, online su www.iai.it.

⁹ Un primo tentativo di applicare il meccanismo di controllo sul principio di sussidiarietà è stato effettuato nella primavera scorsa per il terzo pacchetto ferroviario. La proposta di introdurre questo meccanismo in via informale tra i paesi che fossero d'accordo è stata discussa dall'Assemblea nazionale francese. *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8984, 6/7/2005.

¹⁰ Vedi intervento di Inigo Mendez de Vigo alla riunione della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo, 15/9/2005 e *Bulletin Quotidien Europe* No. 9028, 16/9/2005.

¹¹ Vedi testi citati alla nota 7.

¹² Vedi *EU diplomatic service on hold*, www.euobserver.com, 13/9/2005.

costituzionale siano inserite in un nuovo mini-trattato di revisione; uno scenario che è stato definito *Nizza-plus*.¹³ Si tratterebbe, in sostanza, di “pescare” tra le disposizioni della Costituzione le innovazioni più urgenti e/o meno controverse, per introdurle nei trattati attuali tramite un nuovo testo di revisione. La riforma avrebbe in questo caso ambizioni comunque limitate in quanto non mirerebbe ad una nuova costituzione, in sostituzione dei testi in vigore, ma ad un semplice trattato di revisione, nel solco del tradizionale metodo incrementale di riforma dell’Unione.

Anche questa ipotesi, tuttavia, presenta alcuni inconvenienti. Il recupero di alcune disposizioni del Trattato costituzionale potrebbe apparire come un espediente per aggirare il voto popolare e realizzare una riforma già bocciata dalle urne. Immediatamente dopo il voto di Francia e Olanda era stato lo stesso Giuliano Amato, ex vicepresidente della Convenzione europea, ad avvertire che, se i no dei due paesi avessero provocato un effetto domino sul processo ratifica, come poi è in parte successo, un’opzione di questo tipo sarebbe stata politicamente impraticabile.¹⁴

Alcuni esperti hanno sottolineato tuttavia come nei due referendum falliti i cittadini abbiano espresso una generale insoddisfazione nei confronti dell’Unione più che un rifiuto specifico del Trattato in sé. Il malcontento manifestatosi nei referendum sembra in effetti riguardare più le attuali politiche dell’Unione (e quindi eventualmente la parte terza del Trattato) che le innovazioni contenute nella parte prima, che potrebbero quindi essere recuperate.

A parte le questioni di opportunità politica, vi è il problema di identificare le disposizioni del Trattato costituzionale che dovrebbero essere salvate per essere inserite nei testi attuali. La maggior parte delle proposte fino ad ora formulate mirano a recuperare le innovazioni considerate necessarie, se non urgenti, per rendere l’Unione più democratica ed efficiente, come il nuovo sistema di voto a doppia maggioranza, l’estensione della maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio e le nuove disposizioni sulle cooperazioni rafforzate e strutturate, che dovrebbero garantire maggiore flessibilità ad un’Unione a 25. Forte sostegno, infine, riscuote l’ipotesi di recuperare alcune importanti riforme istituzionali, quali il Ministro degli esteri, il Presidente stabile dell’Unione e i nuovi criteri di nomina e composizione della Commissione.¹⁵

E’ evidente che questa scelta rischia di far riemergere i contrasti tra paesi già manifestatisi nel corso del negoziato. Quanto più i governi decideranno di scostarsi dal

¹³ L’espressione è di Sebastian Kurpas, *Should ratification proceed? An Assessment of Different Options after the Failed Referenda*, CEPS Policy Brief No. 75/2005. John Palmer parla invece di cherry picking, vedi John Palmer, *A European Treaty Wounded: A European Union Disoriented*, EPC Commentary, 29/5/2005.

¹⁴ Vedi Giuliano Amato, “Carta Ue, due opzioni e il coraggio delle riforme”, *Il Sole 24 Ore*, 5/6/2005 e le dichiarazioni riportate da Quentin Peel, “Parts of the constitution might be added to Treaty of Nice”, *Financial Times*, 1/6/2005.

¹⁵ Uno dei contributi più interessanti all’ipotesi di uno scenario *Nizza-plus* è quello del Center for Applied Policy Research dell’Università di Monaco, che lo scorso giugno ha formulato una proposta di “*Treaty Amending the Treaty of Nice*”, (on-line su <http://www.cap.uni-muenchen.de/english/index.htm>) nel quale le riforme più significative del Trattato costituzionale sono riformulate sotto forma di emendamenti ai corrispondenti articoli del Trattato di Nizza. Un gran numero di esperti ha discusso quali innovazioni del Trattato salvare: - il Ministro degli esteri (Amato e Grant, opere citate); - il servizio di azione esterna (Niblett, Kurpas, testi citati); - il sistema di voto-doppia maggioranza (Grant, Amato); - il ruolo dei parlamenti nazionali (Kurpas e Amato); - la rotazione del Consiglio dell’Unione, la presidenza del Consiglio europeo e la riduzione del numero di commissari (Grant); - l’iniziativa popolare (Kurpas); - la semplificazione degli atti (Amato).

compromesso raggiunto in quella sede, tanto più sarà difficile raggiungere un nuovo accordo. Anche per questa ragione, non è escluso che, dopo il clamoroso fallimento dei due referendum, si renda inevitabile una pausa di riflessione piuttosto lunga, necessaria anche a riguadagnare la fiducia dell'opinione pubblica.

Come sottolineato da alcuni esperti, infine, vi è il rischio che anche un nuovo trattato di revisione non riesca a passare il vaglio del processo di ratifica. Per scongiurare o ridurre al minimo questo rischio, Charles Grant, del Centre for European Reform di Londra ha suggerito che l'eventuale nuovo trattato di revisione, configurando una riforma di portata meno ampia di quella del Trattato costituzionale, possa e, per ragioni di opportunità, debba essere sottoposto solo a ratifica parlamentare.¹⁶

c) *Un Trattato costituzionale ridotto o rivisto*

Una terza ipotesi per salvaguardare almeno parte del Trattato costituzionale è che, a seguito di un nuovo negoziato, se ne approvi una versione ridotta o rivista. Durante la campagna referendaria francese questa opzione era stata sostenuta, fra gli altri, dai socialisti di Laurent Fabius.¹⁷ Prima del voto, un nuovo negoziato sul Trattato era però stato escluso dai fautori del Trattato con la motivazione che sarebbe stato estremamente difficile, se non impossibile, raggiungere un nuovo compromesso. Come prevedibile, l'ipotesi è però riemersa dopo l'esito negativo dei due referendum.

I socialisti francesi - e non solo loro - hanno criticato il Trattato, fra l'altro, per la sua eccessiva lunghezza e complessità, che ne rende difficile la lettura e la comprensione. Sull'onda di questa critica, è stata avanzata l'idea di semplificare il testo, eliminando le disposizioni di rango non costituzionale contenute nella parte terza. Si otterrebbe, in questo modo, un trattato costituzionale "ridotto", più simile a una vera costituzione e, come tale, più comprensibile per tutti i cittadini.

La differenza con l'ipotesi precedente è, in realtà, sfumata. Si potrebbero però recuperare un maggior numero di disposizioni del "vecchio" Trattato costituzionale, mantenendo l'ambizione originale di realizzare una riforma che vada al di là di una semplice revisione dei trattati esistenti. Il nuovo trattato non si collocherebbe infatti nel solco del tradizionale metodo di revisione dei trattati, ma sarebbe un testo nuovo, in cui le disposizioni costituzionali sarebbero tenute distinte da quelle concernenti le politiche.

L'idea di dividere la prima e la terza parte del Trattato era stata avanzata da alcuni membri del Praesidium già nel corso dei lavori della Convenzione. La proposta era stata presto abbandonata per l'opposizione dei governi, che da un lato erano interessati a mantenere un collegamento tra le disposizioni sulle istituzioni e quelle sulle politiche, dall'altro temevano che con due testi distinti si sarebbero complicati il negoziato e le successive procedure di ratifica.

Dopo i due referendum l'obiettivo di giungere a una vera "costituzione" è stato riproposto, fra gli altri, da Valéry Giscard d'Estaing. Una volta preso atto che una rinegoziazione del Trattato è impossibile, i governi dovrebbero, secondo Giscard, decidere di tenere distinte le diverse parti che lo compongono, tenendo conto che solo le

¹⁶ Vedi Charles Grant, "There is life beyond a European Constitution", *Financial Times* 23/5/2005.

¹⁷ La proposta di Fabius si articolava in tre punti principali: - semplificare la procedura di revisione del Trattato; - rendere più facilmente accessibili le forme di flessibilità (cooperazioni rafforzate e strutturate); - semplificare e rendere più leggibile il testo per i cittadini. Vedi Intervento al Forum di Radio J, 3/4/2005, e intervista a *l'Independent*, 13/4/2005.

prime due hanno carattere costituzionale e contengono innovazioni sostanziali, mentre la terza mira soprattutto a garantire la continuità con i trattati precedenti.¹⁸

Anche l'ipotesi di un trattato ridotto, tuttavia, presenta non pochi problemi di ordine politico e giuridico. Se la prima parte del Trattato costituzionale andasse ad affiancare i trattati esistenti, questi ultimi dovrebbero comunque essere adattati e resi compatibili con essa. Anche se ciò fosse possibile, è evidente che la coesistenza di più fonti giuridiche dello stesso valore potrebbe pregiudicare la semplicità e la certezza del diritto.¹⁹

Con la riapertura del dibattito in seno al Parlamento europeo dopo la pausa estiva i parlamentari europei hanno rilanciato l'ipotesi di ridiscutere e rivedere l'intero testo. La questione, per il momento, è stata oggetto di dibattito alla Commissione affari costituzionali dell'Assemblea. A settembre gli europarlamentari Andrew Duff e Hannes Voggenhuber, incaricati dalla Commissione di redigere un rapporto sull'argomento entro dicembre, hanno presentato i loro primi orientamenti, avanzando un'articolata proposta che prevede un lungo processo di revisione del testo attuale che dovrebbe concludersi nel 2009. In un primo momento, verrebbero distinte le parti del Trattato su cui esiste un consenso (a livello sia di governi che di opinione pubblica) da quelle su cui permangono divergenze. Mentre le prime diverrebbero oggetto di un primo trattato, le seconde verrebbero ridiscusse e modificate in seguito, garantendo il massimo coinvolgimento dei cittadini.²⁰ La proposta ha suscitato tra i parlamentari pareri contrastanti ed è evidente che il rilancio di un processo così lungo, sulla base di un testo già bocciato dagli elettori, potrebbe avere scarsa attrattiva anche per i governi. Anche al termine di questo processo, infine, il trattato rivisto dovrebbe superare lo scoglio del processo di ratifica.

... O un Trattato da buttare?

Queste difficoltà potrebbero indurre i Capi di Stato e di Governo ad accantonare definitivamente il Trattato costituzionale. E' l'opzione sostenuta in primo luogo da coloro che si erano opposti al testo già prima della sua bocciatura nei referendum. Tra questi, l'ex premier spagnolo Aznar ha sottolineato come il no dei referendum di Francia e Olanda sia stato inequivocabile e che pertanto recuperare anche solo parte del Trattato per inserirlo nel testo di Nizza equivarrebbe a un grande inganno. Per questo, secondo Aznar, le istituzioni dell'Unione non potranno che continuare a funzionare, per lungo tempo, sulla base dei trattati esistenti.²¹

¹⁸ Valéry Giscard d'Estaing, *Réflexions sur la crise de l'opinion à l'égard de l'Europe*, *Le Monde*, 15/06/05. Tra i sostenitori di un'ipotesi simile anche l'ex Commissario europeo Frits Bolkestein che, poco dopo i referendum di Francia e Paesi Bassi, aveva suggerito che dopo un periodo di riflessione e adottando alcuni emendamenti, si giungesse a un trattato emendato contenente ampie parti dell'attuale, ma senza la parte seconda e il preambolo. Vedi: Frits Bolkestein, "Here's how to get started again", *The International Herald Tribune*, 15/6/2005.

¹⁹ I problemi politici e giuridici connessi a questa ipotesi sono analizzati da Sebastian Kurpas, *Should ratification proceed? An assessment of Different Options after the Failed Referenda*, CEPS Policy Brief, No. 75/June 2005.

²⁰ Vedi gli interventi di Duff e Voggenhuber alla riunione della Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo, 15/9/2005, *Bulletin Quotidien Europe* 16/9/2005 e il testo *We, the citizens of Europe*, presentato dai due parlamentari il 22/9/2005.

²¹ José Maria Aznar, "Guarda all'America l'Europa del futuro", *Il Messaggero*, 11/6/2005.

Propendono per abbandonare l'intera riforma anche le correnti euroscettiche del Parlamento europeo. In una lettera aperta al vertice del 16-17 giugno scorso, i rappresentanti di questa corrente hanno infatti chiesto ai Capi di Stato e di Governo di rinunciare alla Costituzione adottando, al suo posto, un più semplice accordo di cooperazione basato su criteri di apertura e trasparenza.²²

Ciononostante, l'attuazione delle riforme sembra oggi messa a rischio soprattutto dal disinteresse dei governi e dei media. In queste condizioni è concreta l'ipotesi, paventata soprattutto dai membri del Parlamento europeo, che i governi lascino scemare il dibattito, rinviando sine die l'intera riforma. Come accennato, sembrano infatti altre le priorità della Presidenza inglese e di quella austriaca che la seguirà. Recentemente, un certo scetticismo sulla possibilità di far rivivere il testo è stata espressa anche dal Presidente della Commissione Barroso, che ha invitato i governi a guardare oltre questa riforma.²³ La Commissione europea è però intervenuta nella pausa di riflessione decretata dai governi attraverso un contributo presentato ad ottobre dalla Commissaria per le relazioni istituzionali e la comunicazione Margot Wallström. Nel corso di un intervento al Parlamento europeo la Wallström ha messo in guardia contro "il rischio di montare un piano di salvataggio per la Costituzione", e ha suggerito che la futura riflessione si concentri "sulle politiche che influenzano la vita dei nostri cittadini", e su questioni concrete come l'economia, la sicurezza sociale, il ruolo dell'Unione nel mondo.²⁴ Questa scelta corrisponde probabilmente a una precisa lettura della crisi in atto, che identifica nelle carenze delle politiche comuni più che nel Trattato in sé la principale ragione responsabile del fallimento dei due referendum. E' quanto ha sostenuto anche Tony Blair nel suo discorso di presentazione del programma della Presidenza britannica al Parlamento europeo. Occorrerebbe, in altre parole, puntare innanzitutto a una migliore gestione delle politiche dell'Unione; una posizione, questa, che ha avuto eco anche all'interno dello stesso Parlamento europeo, dove c'è chi ha suggerito un ripensamento non tanto del testo, quanto del "contesto" nel quale la bocciatura si è prodotta.²⁵

Una questione di metodo: come varare un nuovo progetto di riforma?

A meno di una ratifica del testo attuale da parte di tutti gli Stati Membri, è chiaro che, se non vorranno rinunciare alla riforma, i governi dovranno giungere a un nuovo negoziato, che probabilmente non potrà avere inizio prima delle elezioni presidenziali francesi previste nel 2007. Sulla scorta delle esperienze precedenti, molti esperti si sono cimentati nel formulare nuove proposte sulle modalità di elaborazione, approvazione e ratifica di un nuovo progetto di riforma.

Il dibattito deve essere condotto a livello nazionale o europeo? Il processo deve coinvolgere solo le istituzioni esistenti o è opportuno creare degli organismi ad hoc? La

²² Il testo, approvato dagli euroscettici del Parlamento europeo, è disponibile sul sito dell'europarlamentare danese Peter Bonde, www.bonde.com.

²³ José Manuel Barroso, Conferenza stampa alla Commissione europea, 21/9/2005.

²⁴ Vedi intervento di Margot Wallström citato alla nota 7.

²⁵ In questo senso l'intervento di Alexander Stubb e Inigo Mendez de Vigo per il partito popolare alla riunione della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo il 15/9/2005, *Bulletin Quotidien Europe*, No. 9038 del 16/9/2005. Dello stesso parere anche il socialista Richard Corbett, autore del testo *Where now for the Constitution?*, disponibile online al sito <http://www.corbett-euro.demon.co.uk/>.

discussione deve riguardare il solo Trattato o, più ampiamente, il “contesto” della sua bocciatura? La ratifica deve avvenire per via referendaria o parlamentare?. Sono queste le domande a cui si è cercato di dare una risposta.

Pressoché unanime è stato l’auspicio che la decisione sulle sorti della riforma garantisca il massimo coinvolgimento dell’opinione pubblica. Le proposte formulate in merito sono però molto diverse.

Charles Grant, ad esempio, ha suggerito che, per rilanciare il dibattito, i governi nominino un piccolo panel di 3 personalità, provenienti non dal mondo politico, che abbiano il compito di viaggiare per l’Europa e discutere le finalità dell’integrazione con i cittadini. I risultati di questo dibattito potrebbero confluire in una nuova revisione dei trattati. A questo scopo, una rapida conferenza intergovernativa della durata di due o tre giorni potrebbe bastare a concordare un trattato di dimensioni ridotte, con il quale introdurre nell’attuale sistema alcune disposizioni del Trattato costituzionale (per quali, vedi sopra). Come accennato, per evitare che il nuovo testo diventi ostaggio di un nuovo processo di ratifica, i governi dovrebbero optare per una ratifica parlamentare, evitando la via referendaria.²⁶

Secondo altri, tuttavia, i due referendum di Francia e Olanda hanno evidenziato non solo la grande lontananza tra cittadini e istituzioni, ma anche l’inadeguatezza del tradizionale metodo intergovernativo di revisione dei trattati. Per questo, sull’onda dei due no si è proposta la convocazione di una nuova convenzione.²⁷ Per rendere il processo ancora più democratico, la nuova convenzione potrebbe essere *eletta* direttamente dai cittadini europei, il che ne accrescerebbe il ruolo e l’autonomia decisionale.²⁸

Il tedesco Martin Schulz, presidente del gruppo dei socialisti al Parlamento europeo, ha proposto che istituzioni europee e nazionali (il Parlamento Europeo, i parlamenti nazionali, la Commissione e i governi nazionali) animino insieme forum nazionali per discutere i temi della riforma.²⁹ Gli euroscettici del Parlamento europeo, al contrario, hanno chiesto che il dibattito avvenga in un forum europeo, in cui i sostenitori e gli oppositori del Trattato siano equamente rappresentati.

Diverse opzioni potrebbero però essere combinate insieme. Già lo scorso giugno l’europarlamentare francese Alain Lamassoure aveva proposto l’avvio di un nuovo processo costituzionale in 4 fasi. In un primo momento, i Capi di Stato e di Governo nominerebbero un gruppo di saggi incaricato di analizzare le posizioni politiche degli Stati Membri. Su questa base, il Consiglio europeo dovrebbe poi convocare una conferenza interparlamentare composta dai rappresentanti dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo. La conferenza, e non più i governi, fisserebbe la tabella di marcia di una nuova convenzione destinata a lavorare per 18 mesi con il compito di elaborare un nuovo progetto di trattato. Non i governi ma i cittadini dell’Unione sarebbero chiamati a decidere sul nuovo testo attraverso un referendum votato in contemporanea in tutti i paesi europei.³⁰

²⁶ Vedi Charles Grant, testi citati alla nota 8.

²⁷ “Andrew Duff urges European Council to revise with constitution new convention”, 18/6/2005, <http://www.andrewduffmep.org.uk/news/160.html?PHPSESSID=048ee39a924bbea91bd3298abee9fddb>.

²⁸ Vedi gli interventi di Sylvie Goulard e John Palmer in *After the French and Dutch Referenda: What prospects for the Treaty?*, resoconto dell’EPC Policy Dialogue con Antonio Vitorino (www.theepc.net).

²⁹ Vedi Martin Schulz, *Renew Europe through concrete action*, lettera ai presidenti di Consiglio Commissione e Parlamento europeo e dei suoi gruppi, 20/6/2005.

³⁰ Alain Lamassoure, « L’Europe du lendemain », *Le Figaro*, 13 /6/2005.

Molto complessa è anche la proposta recentemente avanzata da Andrew Duff e Hannes Voggenhuber. In un primo momento Parlamento europeo e Parlamenti nazionali si occuperebbero di identificare le parti del Trattato su cui esiste già il consenso di governi e opinione pubblica. Queste parti potrebbero essere riunite in un primo trattato ed essere immediatamente adottate da una nuova conferenza intergovernativa. In una seconda fase, una nuova Convenzione dovrebbe ridiscutere le parti del Trattato più controverse, sulle quali non si è riscontrato accordo. In questo contesto, la Commissione avrebbe il compito di discutere e concordare con i cittadini la riforma delle politiche dell'Unione (e quindi della parte terza del Trattato). Il testo finale così prodotto dovrebbe essere adottato tramite un referendum europeo nel 2009, l'anno in cui si svolgeranno le prossime elezioni del Parlamento Europeo.³¹

Meno proiettata al futuro, al momento, la posizione della Commissione europea che pur auspicando che il dibattito venga strutturato, ha invitato a mantenere aperte le modalità e i tempi di conclusione. Margot Wallstrom ha inoltre auspicato che, almeno nel corso della pausa di riflessione, la discussione venga condotta principalmente dagli Stati membri, anche se la Commissione si impegna a intraprendere una serie di iniziative per stimolare il dibattito. Secondo il Piano presentato dalla Commissaria svedese, infine, gli esiti dei vari dibattiti nazionali potrebbero essere riassunti in un unico documento destinato al Consiglio europeo del giugno del 2006.³² Sarebbe questo nuovo documento stabilire i tempi e modi di una futura riforma.

Conclusioni

Il destino del Trattato e dell'intera riforma rimangono quindi oltremodo incerti.

Come abbiamo visto, dopo la vittoria dei no nel referendum francese e in quello olandese il processo di riforma sembra essersi arenato. Il timore di un effetto domino ha indotto molti paesi a sospendere sine die le proprie procedure di ratifica.

Così la "pausa di riflessione" decisa in giugno dal Consiglio Europeo è finora servita ai governi più come alibi per quel che appare come pura inazione che per cominciare a discutere delle possibili vie d'uscita. Come ricordato, la presidenza britannica dell'Unione ha evitato di affrontare la questione, mentre non è chiaro quale atteggiamento assumerà l'Austria, che avrà la presidenza nel primo semestre del 2006 e che non potrà esimersi dal riaprire il capitolo della riforma. Recentemente, anche il presidente della Commissione Europea si è mostrato scettico circa la possibilità che, almeno nel prossimo futuro, si possa arrivare alla ratifica del trattato. Soltanto i

³¹ Vedi il testo di Duff e Voggenhuber citato alla nota 20. In parte diversa, per il momento la proposta formulata dai popolari e presentata da Alexander Stubb e Inigo Mendez de Vigo ("A five-step plan to get Europe's constitution on track, *Financial Times* 30/9/2005 e *Bulletin Quotidien Europe* No. 9028 del 16/9/2005). Ad una prima fase di "riflessione" (nel 2005), seguirebbe una fase di "analisi" (2006), seguita nei due anni successivi da una fase di "preparazione", affidata a parlamento europeo e parlamenti nazionali, e da una di "revisione". Anche per i popolari il processo dovrebbe concludersi con la ratifica nel 2009.

³² Vedi *European Commission launches PLAN D for Democracy, Dialogue and Debate*, European Commission Press release 13/10/2005 e i documenti citati alla nota 7. Il testo della Commissione propone alcune linee guida per orientare il dibattito negli Stati Membri e una serie di 13 iniziative per stimolare la partecipazione dei cittadini. Un primo feedback dei dibattiti nazionali dovrebbe avvenire nell'aprile del 2005 mentre il 9 maggio la Commissione prevede l'organizzazione di una conferenza europea sul futuro dell'Unione.

parlamentari europei hanno manifestato l'intenzione di promuovere iniziative per rilanciare il dibattito.

Questa situazione rende concreta l'ipotesi che il Trattato venga definitivamente accantonato; un'opzione che è sostenuta dagli oppositori del testo e dalle correnti euroscettiche presenti in molti paesi europei. Quest'ultime trascurano tuttavia che, pur essendovi un diffuso malcontento nei confronti dell'Unione, c'è anche una domanda inevasa di politiche comuni più efficaci in una serie di settori, dall'economia alla politica estera e di sicurezza, dall'immigrazione alle politiche sociali.

Se non tutti i paesi ratificheranno il Trattato, tre sono le strade principali per tentare di salvare almeno in parte la riforma. Possono essere innanzitutto introdotte alcune misure di riforma compatibili con i trattati in vigore. Per questa via si potrebbero apportare alcune modifiche utili al sistema attuale, anche se necessariamente di portata limitata. Tuttavia, in assenza di una modifica del quadro costituzionale, l'introduzione di alcune innovazioni potrebbe sbilanciare il delicato equilibrio istituzionale dell'Unione.

Una seconda possibilità è di inserire le clausole più rilevanti della Costituzione in un nuovo mini-trattato di revisione (lo scenario *Nizza-plus*). In questo modo si potrebbe attuare una riforma più ampia di quanto consentito dagli strumenti in vigore, anche se ci si rassegnerebbe a procedere con il tradizionale metodo incrementale di revisione dei trattati, laddove, con il trattato costituzionale, si puntava a dare un assetto sostanzialmente nuovo alla base giuridica dell'Unione. Il recupero di alcune disposizioni del Trattato costituzionale, inoltre, potrebbe apparire come un espediente per aggirare il voto popolare e realizzare una riforma già bocciata dalle urne. La definizione di un nuovo testo, infine, rischierebbe di far riemergere i contrasti già manifestatisi nel corso del negoziato fra i governi.

Un'ultima ipotesi è quella di approvare una versione del Trattato costituzionale ridotta o rivista. Si potrebbe in questo modo recuperare un maggior numero di disposizioni del "vecchio" Trattato, mantenendo l'ambizione originale di un testo del tutto nuovo. Da diverse parti si è proposto che, nella rielaborazione del trattato, le disposizioni costituzionali siano distinte da quelle concernenti le politiche. Il rilancio di un processo prevedibilmente lungo, sulla base di un testo già bocciato dagli elettori, tuttavia, rischia di presentare scarse attrattive per i governi. Come per l'ipotesi precedente, inoltre, anche al termine di questo processo il trattato rivisto dovrebbe superare lo scoglio di un nuovo processo di ratifica.

Nell'esplorare vie alternative per avviare la riforma i governi non potranno in ogni caso non tener conto dello scontento manifestatosi nei voti popolari. Bisognerà, in particolare, garantire la trasparenza e la democraticità di qualsiasi processo decisionale.

La matassa è quindi particolarmente ingarbugliata. A meno che non si voglia prolungare l'attuale stato di incertezza, tuttavia, una decisione dovrà essere presa. Secondo quanto stabilito dai governi lo scorso giugno, l'appuntamento è per la prima metà del 2006, quando il Consiglio europeo dovrà ridiscutere la questione. E' opportuno che nel frattempo un dibattito fra gli attori politici cominci sul serio. Esso potrà fra l'altro alimentarsi di alcune delle riflessioni e proposte fin qui elaborate e che sono state sinteticamente illustrate in questo documento.