

**DOCUMENTI
IAI**

**IL DIBATTITO SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE
DELL'UE (OTTOBRE 2005-GENNAIO 2006)**

di Flavia Zanon

IAI0531

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

IL DIBATTITO SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE DELL'UE

(ottobre 2005-gennaio 2006)

di *Flavia Zanon*

1. Le istituzioni

La **Commissione europea** ha pubblicato a ottobre il testo completo del suo contributo alla pausa di riflessione sulla Costituzione: *Plan D for Democracy Dialogue and Debate* (in precedenza erano disponibili solo press release della Commissione).¹ Si tratta di un piano che, nel lungo termine, mira a migliorare la strategia di comunicazione della Commissione e, nel breve periodo, prevede il rilancio del dibattito sulla crisi dell'Unione. La Commissione propone che la riflessione sulla crisi in atto venga avviata all'interno degli Stati membri con il coinvolgimento di istituzioni europee –il Parlamento - e nazionali – governi e parlamenti. Tre sono i principali temi di discussione proposti:

- Lo sviluppo economico e sociale dell'Unione;
- I sentimenti verso l'Unione e le sue funzioni
- I confini dell'Europa e il suo ruolo nel mondo

Il documento prevede poi il confronto di rapporti nazionali sull'andamento della riflessione. Una prima sintesi dovrebbe essere effettuata dalla presidenza austriaca nell'aprile 2006 (un interim report sull'andamento dei dibattiti nazionali ad opera congiunta della presidenza inglese e austriaca è stato presentato anche al Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005, ma non è stato reso pubblico). Il 9 maggio 2006, è prevista inoltre un'ampia conferenza europea (organizzata dalla Commissione), a seguito della quale dovrebbe essere pubblicato un documento di sintesi di tutte le attività organizzate nell'Unione.

Il *Plan D for Democracy Dialogue and Debate*, infine, dovrebbe essere seguito da un ulteriore libro bianco della Commissione sulla strategia di comunicazione e la democrazia, inizialmente previsto per dicembre 2005 (non ancora uscito).

Tutte queste iniziative mirano ad accompagnare la presidenza austriaca nella preparazione del dibattito a livello di capi di stato e di governo previsto per il giugno 2006 (Consiglio europeo). Questa data era stata indicata dalla Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo del 16-17 giugno 2005 come termine della pausa di riflessione decretata dai governi.

Tra ottobre e dicembre sono inoltre proseguiti i lavori del **Parlamento europeo**. La Commissione affari costituzionali è giunta all'approvazione di un Parere sul periodo di riflessione (analoghi rapporti sono stati approvati da tutte le altre Commissioni del Parlamento).² Il Parere non riprende nei dettagli l'ambizioso piano presentato a settembre da Duff e Voggenhuber (i due relatori), ma contiene alcuni significativi auspici:

¹ *Plan D for Democracy Dialogue and Debate* della Commissione europea, COM (2005) 494, 13/10/2005, http://www.eu.int/comm/commission_barroso/wallstrom/pdf/communication_planD_en.pdf

² Parere Commissione Afet, approvato il 15 dicembre 2005, (2005/2146(INI)), http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/ad/590/590756/590756it.pdf

- critica l'idea di costituire "core group" o coalizioni di paesi al di fuori dei trattati, o cooperazioni rafforzate al loro interno, che vadano a detrimento della prosecuzione del processo di riforma;
- avverte che una attuazione anticipata di talune parti della Costituzione potrebbe rendere più difficile il raggiungimento di un consenso complessivo sulla riforma, alterare l'equilibrio istituzionale, indebolire il consenso dei cittadini (e afferma che, in ogni caso, solo un numero limitato di riforme potrebbe essere realizzato in questo modo);
- invita ad avviare un dibattito non troppo chiuso all'interno dei confini nazionali, e che affronti i problemi delle politiche dell'Unione senza perdere di vista la crisi costituzionale;
- impegna il Parlamento a una serie di iniziative (l'organizzazione di Forum parlamentari con la partecipazione dei parlamenti nazionali a partire dalla primavera 2006; la pubblicazione di "papers europei" su ciascuno dei grandi temi di dibattito; la richiesta agli Stati Membri di organizzare "forum di cittadini");
- invita a trarre le conclusioni di questo dibattito al più tardi entro la seconda metà del 2007, al fine di far entrare in vigore la Costituzione entro il 2009;
- "considera che un esito positivo del periodo di riflessione sia il mantenimento del presente testo nonostante alcune misure possano essere prese per assicurare l'opinione pubblica".

Infine, negli ultimi mesi sono emersi con maggiore chiarezza gli orientamenti delle future **Presidenze** dell'Unione.

La Presidenza austriaca (prima metà del 2006) ha esordito assumendo, per quanto riguarda il tema della costituzione, un basso profilo. A dicembre il Ministro degli esteri Ursula Plassnik, presentando il piano congiunto della presidenze austriaca e finlandese (seconda metà del 2006) aveva indicato che l'Austria non avrebbe inserito il rilancio della Costituzione tra le sue priorità; il tema sarebbe stato affrontato soltanto alla fine della presidenza, nel Consiglio europeo di giugno. L'Austria avrebbe mantenuto un ruolo di "honest broker" tra i paesi favorevoli a un rilancio e quelli più reticenti. Secondo la Plassnik, il governo austriaco sarebbe inoltre stato "molto prudente nel selezionare" singoli aspetti del trattato per una accelerata ratifica (sic euobserver).³

L'8 gennaio il Cancelliere Schuessel ha però riaperto l'argomento usando toni in parte diversi.⁴ Nel corso di un'intervista a una televisione tedesca, Schuessel ha affermato che il rilancio della costituzione è parte dei piani della Presidenza austriaca ("we have planned to revive the discussion on the constitution"), e che la Costituzione non è morta ("The constitution is not dead. It is in the middle of a ratification process"). Secondo Euobserver, Vienna intende lavorare a un accordo sulla "roadmap" per il rilancio del Trattato da approvarsi nel summit di giugno. Queste dichiarazioni sembrano quindi dare nuovo peso all'argomento nell'ambito della Presidenza austriaca. In una intervista del 10 gennaio, anche il rappresentante austriaco all'Unione Gregor Woschnagg, reagendo ai commenti sul basso profilo assunto dalla Presidenza, ha affermato che si tratta di un approccio realistico, ma non euroscettico. L'impressione è che grazie a queste dichiarazioni l'Austria stia in parte uscendo dal ruolo di "honest broker" facendo emergere la propria linea nazionale. Giù in una precedente occasione,

³ *Austrian Presidency will not press for Eu Constitution*, Euobserver 20/12/2005.

⁴ *Austrian presidency to revive EU constitution debate*, Euobserver, 9/1/2006, <http://euobserver.com/9/20635>.

Schuessel si era dichiarato a favore del rilancio del Trattato e aveva giudicato interessante la proposta tedesca per una dichiarazione allegata sulla dimensione sociale dell'Unione.

Le dichiarazioni di Schuessel hanno ovviamente sorpreso il governo finlandese, alla presidenza nel secondo semestre del 2006. Secondo la Presidente Tarja Halonen, nonostante i due paesi abbiano collaborato nella stesura di un programma congiunto, le dichiarazioni di Schuessel sono giunte inaspettate.⁵ La Finlandia mantiene invece sul tema del Trattato un atteggiamento più prudente e un basso profilo. La procedura di ratifica del testo (prevista per l'inizio del 2006) è stata sospesa e non è chiaro se verrà ripresa nel corso dell'anno.

Alla Presidenza finlandese seguirà, nella prima metà del 2007, quella tedesca. Il "coalition deal" siglato all'inizio di novembre tra SPD e CDU per la formazione del nuovo governo tedesco aveva inserito il rilancio del processo di ratifica della Costituzione tra le nuove linee programmatiche di politica estera.⁶ Nell'accordo, il nuovo governo si impegnava a sostenere il trattato e a rilanciare il processo di ratifica a partire dalla presidenza 2007. Euobserver afferma anche che il governo tedesco intendeva promuovere l'attuazione anticipata di parti del trattato, come ad esempio il sistema di allarme precoce sul principio di sussidiarietà. Questa linea emerge infatti dalle dichiarazioni di Angela Merkel. A metà novembre, una prima volta in occasione di una conferenza stampa con Barroso, il cancelliere tedesco ha affermato che la pausa di riflessione sul Trattato non avrebbe dovuto concludersi con l'abbandono del testo, bensì con il suo rilancio, pur con la prudenza necessaria a ricostruire la fiducia dei cittadini.⁷ La Merkel è tornata sull'argomento a metà dicembre, in un paio di interviste con alcuni quotidiani tedeschi. In queste, ha ipotizzato che una dichiarazione non vincolante sulla dimensione sociale dell'Europa possa essere annessa al trattato, senza che il testo di quest'ultimo venga modificato.⁸ La dichiarazione servirebbe a rassicurare gli elettori francesi e olandesi (nel corso del semestre tedesco si svolgeranno le elezioni presidenziali in Francia e quelle parlamentari nei Paesi Bassi).

I piani della Presidenza tedesca sembrano in linea con quelli della successiva Presidenza portoghese, (seconda metà del 2007). Il Primo ministro Socrates ha infatti affermato che il governo portoghese intende proporre un programma d'azione per rivitalizzare la Costituzione a gennaio (ma non è ancora del tutto chiaro se questo programma riguardi iniziative nazionali o l'intera Unione).⁹

2. Gli Stati Membri

Pochi paesi però, nel frattempo, hanno preso posizione sulla questione.

⁵ *Finns surprised by Austrian plans to revive constitution*, Euobserver, 10/1/2006, <http://euobserver.com/9/20648>.

⁶ *Future German Presidency to revive EU Constitution*, Euobserver, 14/11/2005, <http://euobserver.com/18/20315>.

⁷ *Europe must not give up on constitution: Merkel*, Eubusiness, 23/11/2005, <http://www.eubusiness.com/Institutions/051123191830.v7tcj48f>

⁸ *Merkel to present plan to save EU Constitution*, Euobserver, 19/12/2005, <http://euobserver.com/18/20586>

⁹ *Portugal backs bid to put EU constitution back on track*, Euobserver, 21/12/2005, <http://euobserver.com/18/20600>

Al termine del Consiglio europeo dello scorso dicembre il Presidente **Chirac** ha annunciato che “le istituzioni dell’Unione non sono più adatte a un’Unione allargata e moderna. Abbiamo bisogno di istituzioni più democratiche e efficienti.” “Da questo punto di vista, avrò l’occasione nel 2006 di fare delle proposte per l’Europa del futuro”.¹⁰ In una precedente occasione, inoltre, Chirac si era detto favorevole alla creazione di gruppi pionieri.

Il tema dell’“avanguardia” è piuttosto ricorrente in Francia. Lo scorso settembre François Sarkozy si era espresso a favore di una maggiore cooperazione tra i sei paesi fondatori. Secondo l’*Independent* inoltre, per Sarkozy la Costituzione conterrebbe importanti innovazioni per il funzionamento dell’Unione, “il nostro obiettivo è di mettere in pratica questi avanzamenti rispettando il voto dei cittadini francesi” (“Our objective must be to implement these advances, whilst respecting the democratic vote of the French people. One way or another, we must give Europe the procedures that will enable it to make decisions in a quick and effective manner”).¹¹

Secondo François Heisbourg è però escluso che qualsiasi nuovo presidente francese (di destra o sinistra) possa indire un secondo referendum, dal momento che si tratterebbe di un’operazione politicamente troppo pericolosa.¹²

Per quanto riguarda il Belgio, il primo dicembre **Guy Verhofstadt** ha presentato il suo libro “The United states of Europe” (in inglese). Nel libro, Verhofstadt indica nella paura della globalizzazione e del crimine internazionale le principali cause del fallimento della Costituzione. In risposta a queste sfide, secondo Verhofstadt, è necessaria non meno, ma più Europa. Per Verhofstadt un rilancio del processo di integrazione dovrebbe avvenire attorno a un nucleo centrale di paesi – l’area euro – che, tramite il rafforzamento di politiche e istituzioni, potrebbe giungere alla costituzione di un’Europa federale.¹³

Intervenendo a dicembre di fronte alle Commissioni riunite di Camera e Senato, l’italiano **Fini** ha affermato che non esistono, in merito alla Costituzione, molte certezze. L’unica data chiara per il rilancio del processo sembra essere quella del 2007. Sulle modalità per la risoluzione della crisi, però, regna l’incertezza e, aggiunge Fini: “Non credo si possa dire ai francesi e agli olandesi di ripensare al loro giudizio, perché, se così facessimo, probabilmente otterremmo un diniego ancora più forte. Dobbiamo attendere che vi siano condizioni politiche, soprattutto in quei paesi, diverse rispetto a quelle del passato”.

Ciò che ancora manca sono le prese di posizione da parte dei paesi che non hanno ancora ratificato.

Secondo il sondaggio Eurobarometro No. 64 il 49% degli europei sono a favore di una rinegoziazione del Trattato costituzionale; il 22% pensa che il processo di ratifica

¹⁰ Conseil européen del 15 et 16 décembre 2005. Déclaration de Jacques Chirac (http://www.elysee.fr/elysee/francais/interventions/discours_et_declarations/2005/decembre/conseil_europeen_des_15_et_16_decembre_2005_declaration_du_president_de_la_republique.36540.html)

¹¹ “Austria aims to revive EU constitution”, *The Independent*, 9/1/2006, <http://euobserver.com/9/20635>, vedi anche *Sarkozy calls for group of six to lead EU*, Euractiv 27/9/2005, <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcm:29-144886-16&type=News>. Il tema dell’avanguardia è ricorrente in Francia, vedi anche “M. Douste-Blazy souhaite une “avant-garde” européenne”, *Le Monde*, 23 September 2005.

¹² Intervento alla conferenza di Stoccolma.

¹³ <http://euobserver.com/18/20465>

dovrebbe proseguire come pianificato. Vi è però a una sfiducia crescente nelle istituzioni dell'Unione e negli effetti positivi del processo di integrazione.

3. L'attuazione anticipata di parti del trattato

A margine del dibattito sulle sorti del Trattato, prosegue inoltre la discussione sull'attuazione anticipata di parti di esso.

Nei mesi seguenti ai referendum francese e olandese, sia la presidenza inglese che quella austriaca si sono espressi contro l'attuazione anticipata di parti del trattato, mentre un parere favorevole è stato dato da Angela Merkel e da Fini.¹⁴ Più recentemente Fini ha però affermato che "Non si può pensare di rendere subito vigenti alcune parti del Trattato e metterne altre in un binario morto"¹⁵.

Come accennato, anche la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo ha avvertito che un'attuazione anticipata di talune parti della Costituzione avrebbe reso più difficile il raggiungimento di un consenso complessivo sulla riforma, alterato l'equilibrio istituzionale, indebolito il consenso dei cittadini. Per la Commissione, solo un numero limitato di riforme democratiche avrebbe potuto essere realizzato senza una modifica ai trattati vigenti. Tra queste: la trasparenza del law-making nel Consiglio; l'introduzione di forme di iniziativa popolare; il pieno uso delle clausole passerella nell'ambito della giustizia e affari interni; il rigoroso scrutinio da parte di ciascun parlamento nazionale della condotta del suo governo negli affari dell'Unione (non è chiarissimo a cosa si riferisca, probabilmente al Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali che istituisce tra l'altro maggiori obblighi di informazione dei parlamenti nazionali da parte del Consiglio).

Contraria all'attuazione di parti del trattato (e favorevole al suo recupero per intero) si è inoltre dichiarata la Commissione europea nel documento di ottobre. Alcune divergenze sono emerse in seno al collegio. Il 2 gennaio Barrot, Vicepresidente e commissario per i trasporti ha affermato che "le sezioni dedicate alla riforma delle istituzioni e ai diritti fondamentali potrebbero essere estratte dalla costituzione e ratificate separatamente".¹⁶

Fino ad ora le obiezioni all'attuazione anticipata mosse da governi e parlamentari, insieme ai limiti imposti dai trattati vigenti, sono di gran lunga prevalsi. Sembra però che un approccio pragmatico stia emergendo per l'attuazione di un ridottissimo numero di riforme, attorno alle quali è via via possibile costruire un consenso. Negli ultimi mesi sono state avviate due iniziative:

- A metà novembre, in seno alla COSAC, i parlamenti nazionali hanno siglato un accordo informale per istituire un **meccanismo di sorveglianza sulla sussidiarietà** simile a quello proposto dal trattato. L'accordo prevede che venga identificata, in seno al programma legislativo annuale della Commissione, una lista di iniziative suscettibili di violare il principio di sussidiarietà. Una volta stabilita la lista (a gennaio), e dopo l'emanazione di ciascuna proposta da parte della Commissione, ciascun parlamento potrà esprimere il suo parere sulla violazione o

¹⁴ *La Stampa*, "A French no cannot halt the new Europe", 27 May 2005.

¹⁵ Vedi intervento di Fini Comunicazioni del Governo sulle conclusioni del Consiglio europeo del 15-16 dicembre 2005, alle Commissioni riunite di camera e senato, 21/12/2005.

¹⁶ *Commissioner proposes constitution cherry-picking*, Euobserver, 4/1/2006.

meno del principio di sussidiarietà.¹⁷ Secondo il meccanismo proposto dalla Costituzione, la Commissione dovrebbe rivedere la propria proposta se un terzo dei parlamenti nazionali si esprimesse contro di essa. L'accordo stilato in seno alla COSAC, però, non è in grado di istituire alcun obbligo formale per il collegio (che ha dichiarato di non sentirsi vincolato dall'iniziativa). Secondo l'Euobserver, il solo parlamento ad essersi espresso in senso contrario a questa iniziativa, in seno alla COSAC, è stato quello italiano. Non è chiaro quali parlamentari si siano espressi in questo senso, mentre, tra i pochi intervenuti sull'argomento nei dibattiti parlamentari, si sono espressi a favore Dini e Speroni.

- A dicembre, inoltre, i ministri degli esteri dell'Unione hanno deciso di **aprire al pubblico i dibattiti del Consiglio**. In precedenza, l'idea della Presidenza inglese di installare telecamere per la trasmissione dei dibattiti al pubblico era stata osteggiata, sembra, dai rappresentanti francesi. Anche i membri del Parlamento europeo avevano dimostrato scarso interesse non riuscendo a raccogliere un numero di firme adeguato ad appoggiare una dichiarazione in questo senso promossa da un gruppo di parlamentari inglesi (forse gli euroscettici?).¹⁸ Ciononostante, a dicembre il Consiglio ha raggiunto un accordo che prevede l'apertura al pubblico (verranno installate telecamere per la diffusione dei lavori del Consiglio) dei dibattiti sulle decisioni sottoposte a codecisione. Saranno rese pubbliche solo le votazioni iniziali e finali su ciascuna proposta, ma non quelle intermedie. In altre parole, continueranno a rimanere segrete tutte le iniziative e le trattative per il raggiungimento del compromesso che intercorrono tra la presentazione della proposta e la decisione finale su di essa. Di volta in volta, il Consiglio potrà decidere di aprire le porte al pubblico in un maggior numero di materie e/o delibere.¹⁹

4. Alcune conclusioni

L'impressione generale è che (rispetto a settembre) ci sia una maggiore volontà di rilanciare la Costituzione. Per questo, però, bisognerà attendere il 2007. Le questioni fondamentali rimangono:

- Cosa fare nel frattempo e come strutturare il dibattito? In parte, a questa domanda ha risposto il documento della Commissione europea di ottobre. Il testo però formula delle proposte solo per la prima metà del 2006 e evita di esprimersi sul seguito. Altre proposte sono contenute nel parere della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo. E' chiaro che a livello di governi non sembra esserci per il momento la volontà di rilanciare un grande dibattito pubblico.

- Con quali strumenti affrontare la crisi? Era questo, fondamentale, il problema sollevato dai parlamentari europei Duff e Voggenhuber, che a settembre avevano formulato ambiziose proposte (una nuova Convenzione?). L'argomento è decaduto nel parere finale della Commissione affari costituzionali, che si limita ad auspicare che la Costituzione entri in vigore per il 2009. Per il momento sembra esistere accordo generale (tra i favorevoli al rilancio) sul fatto che questo non possa avvenire prima del 2007 (vedi i commenti di Fini e i programmi delle Presidenze).

¹⁷ *National parliaments to show Commission yellow card*, Euobserver 18/11/2005, <http://euobserver.com/18/20362>.

¹⁸ *MEPs and France reluctant to open ministers' debates*, Euobserver, 5/12/2005.

¹⁹ *EU ministers to open their meetings to public*, Euobserver, 22/12/2005.

- Infine, come uscire dall'impasse? Per il momento l'unica proposta è quella tedesca (se si esclude l'idea di Barrot). Anche in relazione a questa, oltre ad auspicare un modificato clima politico in Francia e Olanda, c'è però da chiedersi quanti e quali saranno effettivamente gli Stati dell'Unione ad avere ratificato nel 2007? Quale sarà l'atteggiamento del Regno Unito e, tra gli altri, della Repubblica Ceca? Quale sarà l'effettiva pressione che verrà esercitata su Francia e Olanda?

Tab. 1 - Il processo di ratifica (esclusi i paesi che hanno già ratificato, più il Belgio che ha quasi perfezionato la procedura, Francia e Paesi Bassi)

Czech Republic	Referendum probable But no final decision so far	Referendum should be postponed to end of 2006- beginning of 2007
Denmark	Referendum	Previously scheduled on 27 September 2005 Now postponed (no new date)
Estonia	Parliamentary Referendum unlikely	Debate in Parliament confirmed for Autumn 2005. Public debate should however be held before the final vote.
Finland	Parliamentary	Debate of Parliament previously scheduled in autumn 2005 and ratification envisaged in the end of the year or the beginning of 2006. Decision of report of ratification process and presentation of a report to the parliament foreseen in autumn 2005.
Ireland	Parliamentary + Referendum	Referendum postponed . A White paper presented in September 2005.
Poland	No decision so far	The Parliament failed on 5 July 2005 to vote on the ratification procedure. The decision should be taken by the next parliament
Portugal	Referendum	Referendum previously scheduled for October 2005 along with the local elections (preliminary revision of the national constitution adopted by Parliament on 22 June 2005) Government postponed the process (no date fixed).
Sweden	Parliamentary No referendum envisaged at this stage	Presentation of the Ratification Bill previously scheduled in Summer for approval in December 2005 has been postponed
United Kingdom	Parliamentary (House of Commons and House of Lords). + referendum	Parliamentary ratification process suspended (suspension announced by UK government on 6 June 2005)

Fonte: sito della Commissione europea