

DOCUMENTI IAI

CONSIDERAZIONI PER UN RILANCIO DEL PROCESSO COSTITUZIONALE

di Gian Luigi Tosato

Documento di base per un'iniziativa IAI, promossa dal suo Presidente d'Onore, Carlo Azeglio Ciampi,
per il rilancio del Trattato costituzionale europeo

CONSIDERAZIONI PER UN RILANCIO DEL PROCESSO COSTITUZIONALE

Gian Luigi Tosato

Sommario: 1. Il Consiglio europeo del giugno 2006; 2. Il compito della presidenza tedesca; 3. Contrastanti reazioni; 4. La scadenza delle elezioni europee 2009; 5. Il programma del semestre tedesco; 6. L'obbligo di leale collaborazione; 7. Soluzioni ipotizzabili; 8. L'esigenza di una soluzione di compromesso; 9. Gli interventi di D'Alema e Sarkozy; 10. Questioni terminologiche; 11. La Carta dei diritti fondamentali; 12. De-costituzionalizzare la disciplina delle politiche?; 13. L'iter procedurale; 14. Considerazioni conclusive

1. Il Consiglio europeo del giugno 2006

Nella riunione del Consiglio europeo del 15–16 giugno 2006 i capi di Stato e di governo hanno stabilito una scadenza temporale per il completamento del processo di riforma dell'Unione e un percorso per conseguire questo risultato. La scadenza è fissata in termini precisi: tutte le azioni necessarie dovranno compiersi al più tardi entro il 2° semestre del 2008. Ugualmente ben definita è la fase iniziale dell'iter da seguire: nel primo semestre 2007 la presidenza tedesca dovrà preparare, e sottoporre al Consiglio europeo, un rapporto che faccia il punto sui dibattiti intorno al trattato costituzionale e sui possibili futuri sviluppi. Quello che verrà dopo è comprensibilmente più incerto, anche perché dipenderà dalle proposte tedesche e dalle reazioni degli altri Stati membri. Ci si è limitati a dire che il rapporto tedesco servirà di base per decidere su come il processo di riforma dovrà essere portato avanti, ferma restando la scadenza di fine 2008 di cui si è detto.

2. Il compito della presidenza tedesca

Il governo tedesco mostra di voler affrontare con determinazione il compito che gli è stato affidato. Lo attesta il Programma per il suo semestre di presidenza, dove la continuazione del processo costituzionale figura come impegno prioritario. Nel documento si legge che a questo tema sarà dedicato il Consiglio europeo di giugno, che la presidenza si adopererà in ogni modo per superare l'attuale situazione di stallo e che le riforme previste dal trattato costituzionale sono importanti per rendere l'Unione più democratica, efficace e trasparente. Concetti analoghi si trovano nel "Team Programme", opera congiunta dei governi tedesco, portoghese e sloveno, che copre i tre successivi turni di presidenza (dal 1° gennaio 2006 al 30 giugno 2007). Ancora più esplicita, circa i propositi del suo governo, è stata Angela Merkel nel discorso inaugurale davanti al PE (17 gennaio scorso). In sintesi il cancelliere

tedesco ha detto: il periodo di riflessione è finito; con l'attuale assetto l'Unione non è in grado di agire, né di accogliere nuovi membri; alla fine del semestre tedesco si dovrà adottare una "road map", per rimettere in marcia il processo costituzionale e far sì che si concluda positivamente entro le elezioni del PE nella primavera 2009; se questo non avvenisse, si tratterebbe di un fallimento di portata storica.

3. Contrastanti reazioni

Il tema della costituzione europea è ritornato così al centro del dibattito dopo un lungo periodo di stasi (la c.d. pausa di riflessione). Se ne rallegrano gli europeisti nella speranza che si possa salvare il trattato costituzionale o almeno il grosso delle sue riforme. Il peso della Germania e un leader combattivo come la Merkel inducono a un certo ottimismo. Non mancano però richiami alla cautela e alle difficoltà del progetto; e del resto, segnali negativi sono subito arrivati dal campo degli euroscettici. Per il governo inglese sarebbe stato preferibile mantenere la sordina sulla questione costituzionale; il governo polacco ha ribadito un secco no all'attuale testo di costituzione; commenti fortemente critici sono apparsi sulla stampa internazionale. Vengono riproposte obiezioni già note: l'Europa ha bisogno per il futuro di azioni concrete, non di grandi disegni istituzionali; il trattato costituzionale è definitivamente morto dopo i no francese e olandese; cercare di resuscitarlo alimenta solo illusioni e tensioni. "A monster lives again" titola un editoriale dell'*Economist* (6 gennaio 2007); e, addirittura, "Merkel's folly", un editoriale del *Wall Street Journal* (17 gennaio scorso). Anche questi toni vivaci rendono comunque l'idea che la questione delle riforme costituzionali è di nuovo sul tappeto e non potrà essere elusa.

4. La scadenza delle elezioni europee 2009

I tempi programmati per la prima fase e per l'ultimazione del processo costituzionale sono molto stretti: sei mesi per le proposte tedesche, 24-30 mesi per l'entrata in vigore del nuovo trattato. E' importante che siano mantenuti. Il peso politico ed economico del paese, insieme alla determinazione del suo leader, rendono la presidenza tedesca particolarmente forte. Si prospetta quindi una situazione favorevole per far uscire l'Europa dalla crisi. Dopo il semestre tedesco subentrano le presidenze di due paesi (Portogallo e Slovenia), che non possono evidentemente vantare la medesima autorevolezza. Vero è che il nuovo sistema di presidenza di gruppo consentirà al governo tedesco di mantenere una certa influenza anche sulle agende dei due semestri successivi. Ma questo potrà essere utile per vigilare sull'attuazione di quanto già convenuto più che per il conseguimento di intese *ex-novo*. Non meno importante della prima scadenza è il termine finale per il perfezionamento del progetto, e cioè le elezioni europee del 2009. Se non si riesce a chiudere in tempi relativamente brevi, il progetto rischia definitivamente di perdersi, travolto da esigenze politiche ed elettorali, sempre meno prevedibili in quanto afferenti a ben 27 paesi. A livello europeo ci sarà un nuovo Parlamento e una nuova Commissione; in sede nazionale riprende il carosello degli appuntamenti elettorali, a cominciare da quello inglese. Aggiungasi il senso di stanchezza per una vicenda

ormai annosa, che risale alla dichiarazione sul futuro dell'Europa annessa al Trattato di Nizza. Per contro l'Unione ha estremo bisogno di riforme che le consentano di riguadagnare funzionalità e capacità di azione. Il tentativo della Presidenza britannica (secondo semestre 2005) di dimostrare il contrario, non ha sortito buoni risultati: ha dovuto riconoscerlo lo stesso Blair alla fine del semestre.

5. Il programma del semestre tedesco

Il governo tedesco intende occuparsi nei primi tre mesi del semestre di temi economici, in particolare l'energia e l'agenda di Lisbona; ad essi sarà dedicato il vertice di marzo. Alla questione costituzionale è riservato il secondo trimestre e il Consiglio europeo di giugno. A cavallo dei due periodi si colloca la Dichiarazione di Berlino del 25 marzo per celebrare i 50 anni del Trattato di Roma. Il calendario è influenzato dalle elezioni presidenziali francesi della prossima primavera, come pure dall'avvicendamento alla guida del governo inglese che si prevede con tempi analoghi. Tuttavia, se si attendessero questi eventi prima di affrontare il tema costituzionale, rimarrebbero poche settimane per farlo fra maggio e giugno; ed è assai dubbio che basterebbero per il successo del summit di fine presidenza. Occorre evidentemente procedere da subito, anche se questo richiede di dialogare sia con rappresentanti governativi in carica, sia con candidati alla loro successione. Non mancano i modi discreti per farlo, e comunque non vi sarebbe nulla di male a chiedere ai candidati in questione di pronunciarsi pubblicamente. Un'occasione da non perdere è poi costituita dalla Dichiarazione di Berlino. Non c'è da attendersi che in essa si faccia menzione del trattato costituzionale; sarebbe forse prematuro. Ma il documento potrebbe non limitarsi a ricordare i successi dell'Europa, i valori su cui essa si basa e le sfide globali che la attendono; potrebbe anche indicare in quali modi e tempi gli Stati membri intendono dotare l'Unione dei mezzi necessari per fare fronte a queste sfide. Si tratterebbe pur sempre di una dichiarazione politica, non vincolante sul piano giuridico. Ma, pur entro questi limiti, costituirebbe un primo passo prezioso per il seguito del processo costituzionale. In qualche modo, la Dichiarazione di Berlino potrebbe svolgere ora, ai fini del rilancio dell'Europa, la stessa funzione che fu propria della Dichiarazione di Messina nel 1956.

6. L'obbligo di leale collaborazione

Difficilmente il governo tedesco riuscirà a portare a buon fine il suo mandato, se non potrà contare sulla leale collaborazione degli altri partner. Va detto subito che questi sono tenuti a prestarla. Lo richiedono le norme internazionali e, ancor di più, un consolidato principio del diritto dell'Unione. Già il fatto della sottoscrizione dal trattato costituzionale dava fondamento ad un obbligo del genere. Ma ora si aggiunge il Consiglio europeo del giugno 2006, dove (con il consenso di tutti) si è stabilito un piano di azione per uscire dalla crisi. Non ne segue certo l'obbligo di accettare una qualsiasi soluzione, anche se sgradita, ma quantomeno di attivarsi lealmente e in buona fede per la ricerca di un accordo. Tutti gli Stati membri, ratificanti e non, sono tenuti a fare la loro parte. I primi devono darsi carico delle difficoltà dei secondi e dimostrare la necessaria flessibilità. I secondi devono

prendere atto che già 2/3 dei partner (18 su 27), in rappresentanza di oltre la metà dei cittadini europei, hanno detto sì al trattato costituzionale. Ad essi è chiesto pertanto un particolare sforzo, perché i problemi originano dal loro campo. Innanzitutto vi è un'esigenza di chiarezza. Gli Stati non ratificanti hanno l'onere di spiegare i motivi dei loro problemi e fornire indicazioni circa il modo per superarli. Il che non è fin qui avvenuto, specie per gli Stati che si sono limitati ad un puro e semplice rinvio delle procedure di ratifica.

7. Soluzioni ipotizzabili

Le proposte tedesche dovranno riguardare sia i contenuti del nuovo accordo sia le procedure per attuarlo. Per quel che attiene ai contenuti, le soluzioni ipotizzabili sono molteplici. Vanno dalla conferma del trattato costituzionale *tel quel* al suo completo accantonamento (nel qual caso, resterebbero in vigore gli attuali trattati, versione Nizza). Tra i due estremi, le varianti sono numerose. Partendo dal trattato costituzionale: versione integrale del trattato con l'aggiunta di dichiarazioni interpretative (ad esempio sull'Europa sociale) o di protocolli che prevedano *opt-in* o *opt-out* per singoli Stati; versione ridotta del trattato senza la parte terza sulle politiche, o anche senza la parte seconda (la Carta dei diritti fondamentali), ma con le parti prima e quarta mantenute integralmente, ovvero con sottrazioni o integrazioni anche a queste parti. Partendo dall'altro estremo: Trattato di Nizza con integrazioni riguardanti le politiche o le istituzioni, ovvero le une e le altre; recepimento in misura minore o maggiore di novità del trattato costituzionale. Come si vede, mano a mano che ci si allontana dai punti estremi, le soluzioni si avvicinano nella sostanza. Si diversificano, peraltro, per il punto di riferimento che è nell'un caso il trattato costituzionale, sia pure con limitazioni (ipotesi *Costituzione-minus*), nell'altro il Trattato di Nizza, sia pure con integrazioni (ipotesi *Nizza-plus*).

8. L'esigenza di una soluzione di compromesso

Gli Stati ratificanti non si sono fatti fin qui sentire come gruppo. Può darsi che le cose cambino ora, a partire dalla riunione dei 18 promossa per fine gennaio da Spagna e Lussemburgo (i due Stati che hanno ratificato previo referendum). La posizione tedesca appare attestata su di una rigida difesa del testo attuale. Per il governo tedesco, sono gli Stati non ratificanti a trovarsi in netta minoranza; tocca pertanto a loro muoversi verso gli altri e non viceversa. Da un punto di vista negoziale, una posizione di partenza del genere si comprende. Ma è chiaro che si dovrà arrivare ad una soluzione di compromesso, perché l'operazione può andare a buon fine solo con il consenso di tutti. Francia e Olanda non sono disposte a sottoporre lo stesso trattato ad un nuovo referendum. Per gli inglesi, solo una costituzione europea molto semplice consente di evitare il referendum (dagli esiti asseritamente negativi). Il governo polacco ha confermato anche di recente che l'attuale testo non è accettabile. Da Irlanda, Danimarca e Svezia non sono giunte fin qui particolari reazioni. In questi paesi il referendum appare peraltro difficilmente evitabile; e sono note le difficoltà incontrate da Danimarca e Irlanda riguardo ai trattati di Maastricht e di Nizza, come pure il no all'euro dei cittadini svedesi. In

definitiva, il gruppo dei 18 potrà far valere tutto il suo peso nel negoziato, ma non potrà esimersi dal tenere conto delle criticità degli Stati non ratificanti.

9. Gli interventi di D'Alema e Sarkozy

Alla ricerca di un punto di equilibrio tra le opposte esigenze già si sono posti autorevoli esponenti dei due campi. Mi riferisco in particolare agli interventi di M. D'Alema all'IUE (25 ottobre 2006) e di N. Sarkozy alla Fondazione Friends of Europe (11 settembre 2006). Il primo parla di "core treaty", che salvi l'essenza del trattato costituzionale; il secondo di "mini-trattato", inteso ad integrare con opportune riforme il Trattato di Nizza. I punti di partenza sono dunque diversi, Costituzione da una parte, Nizza dall'altra. Ma l'obiettivo è comune, quello di rendere l'Unione più efficiente e democratica; e le riforme che l'uno considera irrinunciabili e che l'altro propone di introdurre nei trattati in vigore sono del tutto simili. Si differenziano solo sul punto della Carta dei diritti fondamentali, che per D'Alema è l'innovazione forse più significativa del trattato costituzionale e che non compare nell'elenco di Sarkozy

10. Questioni terminologiche

Le questioni terminologiche non costituiscono ostacolo insuperabile. Se Sarkozy parla di mini-trattato, modificativo di quelli precedenti sulla scia di Amsterdam e Nizza, è per dare sostegno alla tesi della ratifica in via parlamentare, senza necessità di un referendum *bis*. Ma anche D'Alema si dimostra flessibile circa il nome del nuovo trattato. Del resto l'uso del termine "costituzione" ha sollevato riserve di vario genere. A parte le obiezioni di carattere teorico, può dare l'impressione che l'Europa fosse prima sprovvista di una costituzione materiale e che il nuovo trattato segni un punto di arrivo finale. Sennonché il processo costituzionale si è sviluppato di pari passo con quello dell'integrazione europea; esisteva dunque già da prima e dovrà continuare anche dopo il nuovo trattato, perché questioni di fondo restano aperte. *In primis* il requisito dell'unanimità, ormai insostenibile in una Unione a 27, ma che rimane necessario per la revisione delle norme primarie e per una serie di atti normativi e di governo.

11. La Carta dei diritti fondamentali

Più delicata è la questione della Carta dei diritti fondamentali, inserita in blocco nella parte seconda del trattato costituzionale. In tal modo si è potuto evitare di ridiscuterne i contenuti; ma, allo stato, essa costituisce un'anomalia sotto il profilo sistematico. Basti ricordare che la parte seconda si apre con un suo preambolo, che si aggiunge a quello della parte prima: di qui la stranezza di un testo costituzionale con due preamboli. La Carta potrebbe divenire un protocollo del nuovo trattato o anche conservare l'attuale natura di atto interistituzionale. A garantirne l'efficacia all'interno dell'Unione sarebbe sufficiente una norma di richiamo del tipo di quella contenuta attualmente nell'art. 9 della parte prima. Questo potrebbe servire ad

attenuare le tensioni che circondano la Carta. Il suo inserimento sistematico nel testo costituzionale verrebbe rinviato ad un momento successivo, dopo un ulteriore collaudo giurisprudenziale; e questo consentirebbe di fugare, tra l'altro, il timore che la Carta possa giustificare nuove estensioni delle competenze europee.

12. De-costituzionalizzare la disciplina delle politiche?

Il nuovo trattato, in versione semplificata, non ricomprenderebbe l'attuale parte terza, che per gli aspetti strettamente necessari sarebbe accorpata alla parte prima. Questo non appare necessariamente negativo, come si osserva da più parti. In effetti si alleggerisce un testo che, così com'è, appare poco conforme alle esigenze di semplicità e concisione di una carta costituzionale. Soprattutto, si evita di "costituzionalizzare" una serie di norme che hanno piuttosto carattere legislativo. Salvo alcuni pochi principi fondamentali, la determinazione delle varie politiche (mercato, concorrenza, ambiente, politica sociale, estera, difesa, sicurezza, immigrazione etc.) può essere opportunamente lasciata alle competenze del legislatore e dell'esecutivo. La distinzione fra norme costituzionali, inserite nel nuovo trattato, e norme prive di tale carattere, che rimangono nei trattati in essere, potrebbe inoltre favorire una differenziazione delle relative procedure di revisione: più rigida per le prime, semplificata per le seconde. Si tratta di un'esigenza molto sentita e oggetto di numerose proposte.

13. L'iter procedurale

Quanto alle procedure per il varo del nuovo trattato, i tempi sono stretti e in qualche modo necessitati. Se si vuole che il trattato entri in vigore prima delle elezioni europee del 2009, occorre che un accordo sui contenuti sia raggiunto in sede europea e intergovernativa entro il 2007, in modo da lasciare il 2008 (e se necessario i primi mesi del 2009) per il completamento delle ratifiche. Un anno, o poco più, per le ratifiche non è molto. Potrebbe però bastare se fosse possibile per gli Stati (già) ratificanti una semplice conferma delle precedenti approvazioni o comunque il ricorso a procedure molto semplificate; e se non fosse necessario per gli Stati non (ancora) ratificanti il passaggio referendario. Inoltre, perché si arrivi ad avere un testo finale di accordo entro il 2007, occorre che al *summit* del prossimo giugno si delinei già un'intesa complessiva sulle proposte tedesche, seguita da una breve conferenza intergovernativa nel secondo semestre. In sintesi si può prospettare un *iter* che comprende le seguenti fasi. Primo: Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007, con il pre-annuncio del nuovo trattato; secondo: Consiglio europeo del giugno 2007, che evidenzia un'intesa di fondo circa contenuti e procedure dell'accordo; terzo: conferenza intergovernativa e firma del nuovo trattato entro la fine del 2007; quarto: completamento delle ratifiche nel corso del 2008; quinto: entrata in vigore del trattato entro le elezioni europee del 2009.

14. Considerazioni conclusive

Il tema del futuro dell'Europa è di nuovo al centro dei dibattiti. Coinvolge tutti gli Stati membri, specie quelli che hanno cercato fin qui di eluderlo rinviando *sine die* la procedura di ratifica del trattato costituzionale. E' una grande occasione per cercare di salvare questo trattato, nel contempo rivedendolo e migliorandolo. Bisogna riprendere le questioni di fondo indicate nelle dichiarazioni di Nizza e di Laeken: semplificare e riordinare il sistema; accrescerne i meccanismi democratici; assicurare la funzionalità delle istituzioni; garantire il rispetto della sussidiarietà; rafforzare la capacità di agire dell'Unione nei settori che richiedono un'azione unitaria. In sintesi, varare le riforme necessarie per rendere l'Europa più democratica e più efficace. Le questioni terminologiche e simboliche non sono prive di una loro valenza, ma appaiono meno urgenti e non vanno stressate. Tutto questo, ci viene ricordato con la consueta lucidità in un recentissimo intervento di Giuliano Amato (sul Financial Times del 25 gennaio scorso). La riapertura del confronto sul futuro dell'Europa costituisce dunque un'occasione da non perdere; offre una grande opportunità, non scevra peraltro di rischi. Dopo i no degli elettori francesi e olandesi, l'Unione ha attraversato un periodo di grave crisi. Se anche il secondo tentativo non dovesse andare a buon fine, i guasti sarebbero ancora maggiori. Risulterebbe chiaramente che, almeno allo stato attuale, non è possibile portare avanti un disegno comune circa il futuro dell'Unione. Non rimarrebbe allora che la prospettiva di un'Europa flessibile: chi non se la sente di procedere sulla via delle riforme e dell'integrazione, non può essere obbligato a farlo, ma nemmeno può impedire che altri lo facciano.

29 gennaio 2007