

DOCUMENTI IAI

UNA STRATEGIA ITALIANA PER IL RILANCIO DEL TRATTATO COSTITUZIONALE EUROPEO

di Gian Luigi Tosato e Gianni Bonvicini

Documento presentato alla omonima conferenza, organizzata dallo IAI
con il sostegno della Compagnia di San Paolo
Roma, Sala del Cenacolo, Camera dei Deputati, 24 maggio 2007

**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 (vedi Allegato 2). 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 – accorpendo 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 statuari 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 (vedi Allegato 1); 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.

Oggigiorno 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, allorquando 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 connaturato 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.

ALLEGATI

A cura di Nicoletta Pirozzi

ALLEGATO 1

Articoli della Parte III richiamati nella Parte I e principali innovazioni in essi contenute

La Parte I della Costituzione contiene una serie di rimandi alla Parte III, in particolare agli articoli della Parte III che concernono le istituzioni. Le disposizioni contenute in tali articoli hanno carattere funzionale rispetto a quelle contenute nella Parte I: ne definiscono limiti e modalità di attuazione. In un eventuale Testo costituzionale semplificato, si dovrebbe mirare a conservare quelle norme della Parte III che risultano necessarie per l'attuazione della Parte I: solo così si potrà garantire il funzionamento dell'Europa allargata e salvaguardare gli elementi di innovazione su cui gli Stati membri avevano raggiunto un difficile accordo in sede di CIG.

1. Nel Titolo III della Parte I (concernente le competenze dell'Unione), l'articolo I18 introduce una clausola di flessibilità (oggi prevista nell'articolo 308 del Trattato CE): in base a tale norma, se un'azione dell'Unione appare necessaria - nel quadro delle politiche definite nella Parte III ed al fine di raggiungere gli obiettivi di cui alla Costituzione - anche se il Trattato non prevede poteri d'azione, il Consiglio ha facoltà di intervenire deliberando all'unanimità.

Ai parlamenti nazionali spetterà il compito di vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Al fine di limitare il ricorso a tale clausola di flessibilità, nella Parte III si opera una classificazione esplicita delle competenze dell'UE attraverso la creazione di nuove basi giuridiche per specifici settori - tra i quali politica spaziale, energia, protezione civile, aiuti umanitari - e si prevede l'ampliamento del campo di applicazione per competenze già previste - ad esempio per salute e ricerca.

Inoltre, il Trattato costituzionale estende notevolmente l'ambito di applicazione della procedura legislativa ordinaria (proposta della Commissione, codecisione del Parlamento europeo e del Consiglio): tale generalizzazione della procedura di codecisione va di pari passo con l'estensione del voto a maggioranza qualificata ad una ventina di disposizioni esistenti e ad una ventina di nuovi articoli.

Anche il passaggio di alcuni settori - quali ad esempio giustizia, immigrazione, asilo e affari interni - dalla procedura intergovernativa a quella legislativa ordinaria può essere considerata come una reale estensione del campo di azione dell'UE.

2. Nel Titolo IV della Parte I (dedicato alle istituzioni e gli organi dell'Unione) troviamo una serie di rimandi al Titolo VI della Parte III (che si occupa del funzionamento dell'Unione). In particolare:
 - a completamento dell'articolo I20 (Parlamento europeo), gli articoli da III-330 a III-340 descrivono la struttura e le funzioni del Parlamento europeo: le norme in questione riproducono senza modifiche sostanziali quelle contenute nel Trattato CE (articoli da 190 a 201). Un ruolo accresciuto del Parlamento si riscontra invece nella nuova procedura di bilancio, regolata dall'articolo III-404.

Secondo l'articolo 272 del Trattato CE vigente, la facoltà del Parlamento di emendare il progetto di bilancio proposto dal Consiglio è limitata alle sole spese obbligatorie. La formulazione dell'articolo III-404 elimina invece la distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie e rende il Parlamento pienamente partecipe della funzione di bilancio. Inoltre, l'articolo III-404 sancisce una supremazia del Parlamento sul Consiglio in caso di contrasti nella fase eventuale di conciliazione: nel caso in cui, nella fase di conciliazione, il Parlamento europeo approvi il progetto comune ed il Consiglio lo respinga, il Parlamento può decidere, con una maggioranza rafforzata, di confermare in tutto o in parte i propri emendamenti al progetto di bilancio, che su questa base viene approvato.

- a completamento dell'articolo I-21 (Consiglio europeo), del Consiglio europeo si occupa anche l'articolo III-341, che non trova riscontro nel Trattato UE. Tale articolo prevede: la possibilità di voto su delega per i membri del Consiglio, il voto a maggioranza semplice in merito alle questioni procedurali e per l'adozione del regolamento interno, la possibilità di ascoltare il Presidente del Parlamento europeo.
- a completamento degli articoli I-23 e I-24 (Consiglio dei ministri), anche la Parte III del Trattato contiene norme sul funzionamento del Consiglio (articoli da III-342 a III-346). Essi riproducono sostanzialmente le norme vigenti del Trattato CE (articoli da 204 a 209), adattandoli ai cambiamenti introdotti dal trattato costituzionale: la principale è la scomparsa della figura dell'Alto rappresentante per la PESC, che attualmente riveste anche la carica di Segretario generale del Consiglio. La figura dell'Alto rappresentante è infatti sostituita da quella del Ministro degli affari esteri dell'Unione, che riunisce anche le funzioni del Commissario per le relazioni esterne.
- l'articolo I-26 (Commissione europea) afferma che la Commissione esercita le sue funzioni in piena indipendenza ed è responsabile collegialmente dinanzi al Parlamento, che può adottare nei suoi confronti una mozione di censura. Le modalità per l'adozione della mozione di censura sono definite dall'articolo III-340: si tratta, come nel Trattato CE vigente, di una mozione di censura collettiva, non rivolta verso il singolo commissario. Nella Parte III troviamo anche altre disposizioni concernenti la Commissione (articoli da III-347 a III-352), che riprendono senza grandi modifiche le norme contenute nel Trattato CE (articoli da 212 a 219).
- a completamento dell'articolo I-29 (Corte di giustizia dell'Unione Europea), alla Corte di giustizia dell'Unione Europea - che comprende ora ufficialmente la Corte di giustizia, il Tribunale e di tribunali specializzati - sono anche dedicati gli articoli da III-353 a III-381 della Parte III.

Essi propongono alcune modifiche rispetto a Nizza: l'articolo III-359 prevede la possibilità di istituire tribunali specializzati presso il Tribunale mediante una legge europea adottata secondo la procedura legislativa ordinaria; l'articolo III-357 della Costituzione istituisce un comitato incaricato di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale, preliminarmente alla decisione dei governi degli Stati membri.

Viene inoltre facilitato l'accesso dei privati alla Corte grazie all'apertura del ricorso a qualsiasi persona fisica o giuridica contro «gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione» (articolo III-365). Di conseguenza, la Costituzione dovrebbe permettere ai cittadini di impugnare più

facilmente i regolamenti dell'Unione che fungono da fondamento alle sanzioni, anche se questi non li riguardano personalmente (come impongono attualmente i trattati).

- l'articolo I-30 (Banca centrale europea) attribuisce lo status di istituzione alla BCE senza intaccarne l'indipendenza: gli articoli III-382 e III-383 ne definiscono composizione e funzionamento, senza alcuna modifica rispetto alle norme vigenti.
3. Nel Titolo V della Parte I (riguardante l'esercizio delle competenze dell'Unione) troviamo una serie di rimandi alla Parte III. In particolare:
- l'articolo I-34 stabilisce che gli atti legislativi (legge europea e legge-quadro europea) vengono sempre adottate congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, su proposta della Commissione e secondo la procedura legislativa ordinaria prevista dall'articolo III-396 (ex articolo 251 del Trattato CE, riguardante la procedura di codecisione), ma prevede anche la possibilità di utilizzo di procedure legislative speciali in casi specifici.
 - nel Capo II del Titolo V della Parte I (relativo a PESC e PESD) troviamo numerosi rimandi alla Parte III. Il pacchetto di disposizioni relative a PESC e PESD costituisce una delle parti più innovative del Trattato costituzionale. In particolare:
 - l'articolo I-40 stabilisce che il Consiglio continui a decidere all'unanimità, salvo i casi previsti nella Parte III della Costituzione. A tale riguardo, la Costituzione ha introdotto un nuovo caso rispetto al Trattato UE: il Consiglio può deliberare a maggioranza qualificata su una proposta presentata dal ministro degli Affari esteri in seguito a una richiesta specifica del Consiglio europeo (articolo III-300). Oltre i casi previsti dalla Parte III, il Consiglio europeo può poi decidere il superamento del sistema di voto all'unanimità e prevedere che il Consiglio deliberi a maggioranza. Occorre tuttavia segnalare che tale disposizione non si applica alle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa.
 - l'articolo I-41 prevede in primo luogo che il Consiglio possa affidare a un gruppo di Stati lo svolgimento di una missione, nell'ambito dell'Unione, al fine di mantenere i valori dell'Unione e servirne gli interessi. Tali missioni, il cui svolgimento è disciplinato dall'articolo III-310, sono state ampliate rispetto alle missioni di Petersberg: l'articolo III-309 include ora le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

In secondo luogo, l'articolo I-41 prevede l'istituzione di una Agenzia europea per la difesa, i cui compiti sono definiti all'articolo III-311.

Inoltre, si prevede una forma di cooperazione strutturata permanente tra gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti: la cooperazione è disciplinata dall'articolo III-321. Le decisioni concernenti l'istituzione di una cooperazione strutturata permanente, l'ammissione di uno Stato membro alla cooperazione e la sua eventuale sospensione sono sottoposte al voto a maggioranza qualificata. Le

decisioni prese nell'ambito della cooperazione restano invece subordinate all'unanimità degli Stati membri partecipanti.

- l'articolo I-43 prevede una clausola di solidarietà secondo la quale l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente quando uno di questi ultimi sia stato oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. A completamento di questo articolo, l'articolo III-329 prevede che le modalità di attuazione della clausola di solidarietà sono definite da una decisione europea del Consiglio adottata a maggioranza qualificata (all'unanimità se la decisione ha implicazioni nel settore della difesa).
- l'articolo I-44, relativo alle cooperazioni rafforzate, richiama gli articoli da III-416 a III-423, che ne definiscono limiti e modalità di attuazione.

L'instaurazione di cooperazioni rafforzate è ora ammessa per l'intero settore della politica estera e di sicurezza comune, e non più solamente per l'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune (come previsto dall'articolo 27B del trattato UE). L'instaurazione di una cooperazione rafforzata nell'ambito della PESC richiede tuttavia una decisione unanime del Consiglio.

Inoltre, in base all'articolo III-422 della Costituzione, nell'ambito di una cooperazione rafforzata gli Stati membri partecipanti possono decidere di ricorrere al voto a maggioranza qualificata anche se, in linea di principio, è richiesta l'unanimità. Questa disposizione non è tuttavia applicabile alle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa.

ALLEGATO 2

Mandati dei Consigli europei e schede riassuntive di alcune delle principali proposte sulla revisione del Trattato costituzionale

Consigli Europei – Conclusioni della Presidenza

- Nel **giugno 2005** i capi di Stato e di governo avevano invitato ad un periodo di riflessione durante il quale si sarebbe dovuto tenere in tutti gli Stati membri un ampio dibattito che coinvolgesse i cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali ed i partiti politici, con il contributo delle istituzioni europee.

Essi avevano altresì convenuto di ritornare sulla questione della ratifica del Trattato costituzionale nella prima metà del 2006 al fine di effettuare una valutazione globale dei dibattiti nazionali avviati quale parte del periodo di riflessione e di decidere sul seguito del processo.

- Nel **giugno 2006** il Consiglio europeo ha proceduto ad una prima valutazione del periodo di riflessione, compiacendosi delle varie iniziative adottate nel quadro dei dibattiti nazionali, nonché dei contributi apportati dalla Commissione e dal Parlamento.

Il Consiglio europeo ha giudicato il periodo di riflessione nel complesso utile per consentire all'Unione di valutare le preoccupazioni e le inquietudini espresse durante il processo di ratifica. Tuttavia, si è ritenuto necessario proseguire i lavori, parallelamente al processo di ratifica, prima di adottare decisioni sul futuro del Trattato costituzionale.

Il Consiglio europeo ha concordato dunque un duplice approccio:

- sfruttare al meglio le possibilità offerte dai trattati esistenti al fine di produrre risultati concreti attesi dai cittadini;
- incaricare la presidenza tedesca di presentare al Consiglio europeo nel primo semestre del 2007 una relazione basata su ampie consultazioni con gli Stati membri: detta relazione dovrebbe contenere una valutazione dell'andamento delle discussioni relative al Trattato costituzionale ed analizzare eventuali futuri sviluppi. Il Consiglio europeo esaminerà poi la relazione e l'esito dell'esame fungerà da base per ulteriori decisioni sulle modalità per proseguire il processo di riforma, fermo restando che le iniziative necessarie a tal fine dovranno essere prese al più tardi nel secondo semestre del 2008.

Il Consiglio europeo del giugno 2006 ha invitato inoltre ad adottare il 25 marzo 2007 a Berlino una dichiarazione politica dei leader dell'UE per celebrare il cinquantenario dei trattati di Roma: detta dichiarazione avrebbe dovuto illustrare i valori e le ambizioni dell'Europa e confermare l'impegno condiviso a produrre risultati.

- Nel Consiglio europeo del **dicembre 2006**, la presidenza finlandese ha fornito una valutazione delle sue consultazioni con gli Stati membri per quanto riguarda il Trattato costituzionale: i risultati di queste consultazioni sono stati trasmessi alla presidenza

tedesca entrante quale parte dei suoi lavori preparatori in vista della relazione che dovrà essere presentata nel primo semestre del 2007.

Il Consiglio europeo del dicembre 2006 ha anche ribadito l'importanza di celebrare il 50° anniversario dei trattati di Roma al fine di confermare i valori del processo di integrazione europea.

Riunione degli “Amici della Costituzione” – Madrid, 26 gennaio 2007

Per iniziativa di Spagna e Lussemburgo, i 20 Paesi “Amici della Costituzione” (i 18 Paesi membri dell'UE che hanno già ratificato il Trattato costituzionale più Irlanda e Portogallo) si sono riuniti a Madrid il 26 gennaio scorso per proclamare che il Trattato costituzionale non è morto e per aiutare la presidenza tedesca nei suoi sforzi per rivitalizzarlo.

I rappresentanti dei Paesi presenti alla riunione di Madrid hanno dichiarato la propria volontà di introdurre modifiche all'attuale testo costituzionale per venire incontro alle esigenze dei due Paesi (Francia e Olanda) che lo hanno respinto con un referendum e degli altri sette che non hanno ancora completato il processo di ratifica, in particolar modo i recalcitranti Regno Unito, Polonia e Repubblica Ceca. Tuttavia, essi hanno insistito sulla necessità di preservare il contenuto fondamentale e gli equilibri del testo esistente.

Per fare un passo avanti, il ministro degli esteri spagnolo Miguel Ángel Moratinos ha proposto di introdurre nel testo attuale un pacchetto di disposizioni riguardanti i criteri di adesione all'UE da parte dei nuovi Stati membri, il perfezionamento dei meccanismi di controllo del principio di sussidiarietà, il potenziamento della politica europea dell'immigrazione, la lotta contro il cambiamento climatico, una maggiore coordinazione delle politiche economiche nazionali, lo sviluppo di uno spazio sociale europeo ed il rafforzamento della politica europea di sicurezza e di difesa.

La proposta scaturita dalla riunione di Madrid è quindi quella di una Costituzione plus, nella logica di aggiungere qualcosa al testo esistente, piuttosto che togliere qualcosa da esso, per venire incontro alle esigenze dei cittadini e dei governi europei. Gli Stati che non hanno ancora ratificato sono stati inoltre sollecitati ad avanzare critiche puntuali al testo attuale e a proporre soluzioni alternative.

Giuliano Amato

Constitution européenne, que faire?, Le Monde, 25-01-2007

“A better starting point for Europe’s constitution debate”, Financial Times, 25-01-2007

Giuliano Amato propone di rilanciare il dibattito sul Trattato costituzionale europeo ripartendo dalla dichiarazione del Consiglio europeo del dicembre 2001 a Laeken, dove si era deciso di rendere l’Unione Europea più trasparente, democratica ed efficiente. Egli esorta a riflettere sulle questioni sollevate nella dichiarazione di Laeken e a chiederci se esse sono ancora valide, se il Trattato costituzionale offre risposte adeguate o se sono necessarie nuove proposte. In questo modo, una nuova rapida conferenza intergovernativa potrebbe facilmente arrivare ad una soluzione condivisa.

Egli sostiene che si potrebbe riprendere quasi integralmente la Parte I (mantenendo le innovazioni relative al un nuovo presidente dell’UE, al ministro degli esteri, al servizio diplomatico europeo, alla nuova composizione della Commissione ed alle nuove regole di voto) e la Parte II (ci si potrebbe limitare anche ad un solo articolo che rimandi alla Carta dei Diritti e che ne fissi la forza giuridica) del testo attuale. Della Parte III, che costituisce essenzialmente un consolidamento dei trattati già esistenti, si potrebbero salvare le poche innovazioni (incluse quelle relative a giustizia ed affari interni, energia e difesa) ed inserirle in un protocollo, preservandone così la natura giuridica ma snellendo il testo.

Andrew Duff

“Plan B: How to Rescue the European Constitution”, Notre Europe, Studies and Research N° 52, Ottobre 2006

“Constitution plus: renegotiating the treaty”, TEPSA, Febbraio 2007

Andrew Duff evidenzia la necessità per l’UE di avere un Trattato costituzionale in grado di assicurare coesione interna e forza esterna. Egli riconosce però che, per essere salvato, l’attuale Trattato costituzionale va modificato: propone dunque il suo Piano B.

In primo luogo, appare inevitabile tener conto delle critiche espresse dall’opinione pubblica durante il processo di ratifica ed avviare una rinegoziazione che sia insieme prudente, tattica ed innovativa.

In particolare, egli propone di conservare le norme costituzionali contenute nella Parte I del testo attuale, nessuna delle quali si è rivelata particolarmente controversa durante il processo di ratifica.

La Parte II (Carta dei Diritti) potrebbe invece essere messa in allegato al Trattato costituzionale e provvista di una procedura di revisione *ad hoc* più flessibile (un nuovo Articolo IV-443 bis). Il contenuto e lo stato giuridico della Carta rimarrebbero invariati.

La Parte III, relativa alle politiche ed il funzionamento dell’UE, dovrebbe diventare sussidiaria alla Parte I, con una procedura di revisione semplificata. In particolare, l’Articolo IV-445 andrebbe modificato in modo da permettere di approvare emendamenti alla Parte III, se essi non conferiscono nuove competenze all’Unione, con una maggioranza dei quattro quinti degli Stati membri, che rappresenti due terzi del totale della popolazione dell’Unione.

Anche la clausola di passerella generale, che permette il passaggio alla procedura legislativa ordinaria, andrebbe modificata (Articolo IV-444). Più specificatamente, dovrebbe essere richiesta l’opposizione di un terzo dei Parlamenti nazionali, e non di un solo Parlamento, per

bloccare una decisione presa unanimemente dal Consiglio europeo di normalizzare una procedura legislativa (la procedura legislativa ordinaria prevede il voto a maggioranza qualificata in Consiglio e la codecisione col Parlamento europeo).

Tra le politiche contenute nella Parte III del Trattato attuale, Duff si focalizza su cinque priorità:

- rafforzare la *governance* economica dell'Unione (articolo III-184), anche accrescendo l'autonomia dell'Eurogruppo (Articolo III-194) e inserendo un riferimento esplicito all'Agenda di Lisbona (articolo III-178);
- definire una struttura europea comune per l'organizzazione della società economica (Articolo III-209), anche attraverso una Dichiarazione di solidarietà che evidenzia la dimensione sociale dell'integrazione europea ed un Protocollo sociale sottoscritto dagli Stati membri che vogliono andare oltre;
- adattare tutte le politiche comuni alla priorità della lotta al cambiamento climatico (Articolo III-119). In questo contesto: modernizzare la politica agricola comune (Articolo III-227) e separarla dalla politica comune della pesca (nuovo Articolo III-227 bis); migliorare la politica dell'ambiente (Articoli III-233 e 234); modificare la politica comune dell'energia per rispondere alle sfide attuali (Articolo III-256); inglobare l'Euratom nell'ambito del Trattato;
- inserire un nuovo Titolo contenente i criteri di Copenaghen per regolamentare la politica dell'allargamento dell'Unione; dettagliare il processo di adesione ed inserire una nuova categoria di Stati associati nell'ambito della politica di vicinato dell'Unione;
- riformare il bilancio dell'UE per adattarlo meglio alle priorità politiche ed includere la nuova procedura di bilancio nella Parte III della Costituzione.

Duff sottolinea infine che la CIG che avrà luogo nel 2008 dovrà interagire con il Parlamento Europeo secondo una procedura di codecisione costituzionale, mentre tutte e tre le istituzioni europee (Consiglio, Commissione e Parlamento) avranno l'obbligo di coinvolgere i parlamenti ed i partiti politici nazionali durante la rinegoziazione. In fine, nel 2009 si dovrebbe prevedere una consultazione elettorale europea, come mezzo per assicurare il consenso democratico al nuovo pacchetto costituzionale (Articolo IV-447).

Michel Foucher

“L'Union européenne un demi siècle plus tard: état des lieux et scénarios de relance”,
Note de la Fondation Schuman N° 37, Novembre 2006

Dopo il rigetto del progetto di Trattato costituzionale dell'UE da parte della Francia e dell'Olanda, Foucher si interroga sulle condizioni del rilancio del processo di integrazione europea. In particolare, egli articola la sua riflessione su tre grandi temi: la riforma istituzionale; la dimensione economica e sociale dell'Unione; l'allargamento e la politica di vicinato.

Tra le questioni trattate, risultano particolarmente rilevanti per la nostra ricerca quelle relative a:

1. Rilancio istituzionale

Nell'ambito dei principali scenari prospettati dagli Stati membri dell'UE per uscire dall'*impasse* giuridico della mancata ratifica del Trattato costituzionale, vanno distinti tre aspetti principali:

- la base istituzionale – comprendente una vasta gamma di opzioni, dal mantenimento in vigore del Trattato di Nizza ad un Trattato costituzionale rinnovato ed accresciuto;
- il metodo del compromesso – emendamenti ai Trattati attualmente in vigore, CIG o nuova convenzione;
- la ratifica – parlamentare o referendaria.

Per ciò che concerne la base istituzionale, le opzioni possibili sono:

- a. Nizza e le sue varianti – riforme istituzionali nel quadro dei trattati esistenti (ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri ed istituzione della Procura europea nel settore GAI, ministro europeo degli affari esteri, diritto di petizione popolare) oppure politiche ed azioni comuni avviate al di fuori del Trattato attraverso il meccanismo delle cooperazioni rafforzate;
 - b. un nuovo Trattato semplificato che conservi la sostanza del testo attuale, con aggiunte e sottrazioni negoziate:
 - ipotesi di un Trattato più corto, comprendente le Parti I e II del testo attuale, oppure soltanto la Parte I, interamente o parzialmente, completata con una dozzina di articoli della Parte III relativi alle procedure legislative, al budget, al ministro europeo degli affari esteri più la parte IV (modalità di revisione). Il nuovo trattato porterebbe il nome di Trattato fondamentale e sarebbe sottoposto a ratifica parlamentare nel maggio 2008;
 - ipotesi del mini-Trattato (già sostenuta da Nicolas Sarkozy), concentrato sulla riforma dei meccanismi decisionali (maggioranza qualificata, regola della doppia maggioranza, codecisione, elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento Europeo, presidenza stabile del Consiglio, ministro degli affari esteri dell'Unione, diritto d'iniziativa popolare, cooperazioni rafforzate, personalità giuridica dell'Unione). La riforma della Commissione e la regola dell'unanimità sarebbero discusse in un secondo momento;
 - aggiunte e sottrazioni sulla base del Piano B elaborato da Andrew Duff (vedi scheda).
 - c. un nuovo testo breve che contenga solo le innovazioni del Trattato attuale, lasciando l'elaborazione di nuove politiche comuni alle fasi di revisione delle prospettive finanziarie a partire dal 2008 e ad una seconda tappa della riforma istituzionale dopo il 2009.
2. Scenari di rilancio non fondati su una riforma istituzionale: Eurogruppo, progetti.

Per superare lo stallo del processo di ratifica del Trattato costituzionale, Foucher individua alcune opzioni alternative a quella del rilancio istituzionale:

- a. L'Eurogruppo come piattaforma di coordinamento economico e di impulso politico;
- b. L'Europa dei progetti – in settori come infrastrutture, salute, ambiente, energia, spazio, difesa (armamenti), ricerca e sviluppo;
- c. Ripensare la costruzione europea sulla base delle sfide mondiali.

Foucher giudica salutare il fatto che i cittadini di due Stati fondatori abbiano espresso le loro riserve rispetto alle modalità attuali di costruzione europea nella misura in cui ciò servirà a

trovare delle risposte efficaci alle domande poste. Egli sostiene che i dubbi francesi ed olandesi sul futuro dell'UE sono condivisi da molti altri europei, e vertono tanto su questioni economiche sociali ed identitarie, che sui meccanismi decisionali. La visione del progetto europeo esige dunque una riformulazione, non più basata soltanto sulla pace perpetua e la stabilizzazione del continente, ma anche una strategia per la *governance* globale.

Sulla base di queste premesse, Foucher propone qualche pista per il rilancio del progetto europeo nel periodo 2007-2009:

- articolare tre campi d'azione: riforma istituzionale, nuova strategia di vicinato e coordinamento effettivo delle politiche economica e sociale;
- definire le sequenze di un progetto di riforma: trovare un compromesso sugli elementi di riforma istituzionale necessari e possibili, insistendo sulle innovazioni contenute nel progetto di Trattato costituzionale e riservando ad una tappa futura le questioni che non possono essere risolte rapidamente. Procedere poi alla revisione delle prospettive finanziarie e, in questa occasione, sviluppare un dibattito sul rinnovamento delle politiche comuni esistenti (come la PAC) e sull'avvio di nuove politiche comuni (energia, educazione e ricerca), considerando l'aumento delle risorse proprie dell'Unione ed uno sforzo di armonizzazione delle basi fiscali nazionali;
- dare mandato alla Commissione di facilitare la diffusione dell'informazione sulle *best practices* nazionali in materia di impiego, formazione, migrazioni, ambiente, politiche fiscali, trasparenza democratica;
- accettare un livello più elevato di differenziazione interna per condurre queste politiche comuni;
- migliorare l'offerta istituzionale ed economica dell'UE verso gli Stati delle sue periferie per accompagnarli nel loro processo di riforma, di modernizzazione e di costruzione nazionale senza perseguire una fuga in avanti nell'allargamento dell'Unione prima di rafforzare le sue istituzioni interne;
- ripensare l'Unione dopo 50 anni di esistenza e di successo aggiungendo una dimensione globale. La questione chiave è quella di capire come gestire le relazioni con il resto del mondo – immigrazione, politica commerciale, strategia industriale e della ricerca, promozione della democrazia e dello stato di diritto, impegno nella gestione delle crisi. Particolarmente significativa in questi sensi è la Dichiarazione di Berlino prevista per il marzo 2007: essa rappresenta l'occasione per stilare un bilancio positivo dei risultati ottenuti e fissare degli obiettivi comuni per i prossimi decenni, al di là di qualsiasi considerazione tattica legata alle scadenze dei prossimi Consigli europei.

Pierre Lequiller

“Europe: comment sortir de l’impasse. Un traité institutionnel pour l’Europe”,
Note de la Fondation Schuman N° 39, Febbraio 2007

Pierre Lequiller propone di uscire dall'impasse attuale del processo di ratifica del Trattato costituzionale tenendo presenti cinque principi di base:

- è impossibile pensare che francesi ed olandesi votino di nuovo sul medesimo testo ed è imperativo tener conto delle preoccupazioni e delle esigenze politiche espresse dall'opinione pubblica, in particolare nel corso della campagna referendaria;
- è urgente trovare un accordo sul piano istituzionale perché l'Europa possa funzionare più efficacemente;
- una nuova negoziazione sulle proposte di natura istituzionale contenute nell'attuale testo costituzionale rischierebbe di rimettere in gioco i complessi equilibri sulla base dei quali è stato possibile raggiungere un accordo;
- diciotto Stati membri (cioè il 56% della popolazione dell'UE a 27) hanno già ratificato l'attuale testo costituzionale: il nuovo testo dovrà dunque basarsi essenzialmente sul progetto di costituzione;
- le disposizioni relative alle politiche presenti nell'attuale progetto di Costituzione devono essere riviste attraverso un processo democratico aperto che potrebbe richiedere tempi lunghi.

La combinazione di questi elementi conduce Lequiller a privilegiare un approccio in due fasi, che vanno considerate come gli aspetti indissociabili di un'unica soluzione:

- 1) un accordo istituzionale urgente e possibile che entri in vigore prima delle elezioni del 2009;
- 2) una discussione democratica sulle politiche, da aprirsi nel 2009 e da concludersi il prima possibile, ma rispettando le condizioni di una concertazione approfondita.

Lequiller propone dunque un nuovo testo che, nella forma di un Trattato istituzionale, riprenda tutte le disposizioni della parte I del progetto di Costituzione più le disposizioni delle Parti III e IV che risultino nuove rispetto ai trattati esistenti ed indispensabili all'attuazione della parte I. Il testo proposto dovrebbe dunque differenziarsi il meno possibile da quello attuale.

Lequiller opera poi una selezione delle disposizioni delle Parti III e IV che ritiene debbano essere conservate nel nuovo testo (nell'ambito della Parte I, oppure in un protocollo aggiuntivo):

- servizio europeo per l'azione esterna (attuale articolo III-296, da inserire nell'articolo 28);
- estensione del voto a maggioranza qualificata nell'ambito della PESC (attuale articolo III-300, da inserire nell'articolo 40);
- aggiornamento delle missioni di Petersberg nell'ambito della sicurezza e della difesa (attuale articolo III-309, da inserire nell'articolo 41);
- cooperazione strutturata in materia di difesa (attuale articolo III-312, da inserire nell'articolo 41);
- nuove regole per il bilancio annuale (attuale articolo III-404, da inserire nell'articolo 56);

- procedura di revisione semplificata – detta clausola di passerella generale (attuale articolo IV-404, da inserire nell'articolo 61).

Infine, Lequiller propone di inserire in protocolli aggiuntivi la nuova procedura per le cooperazioni rafforzate (attuali articoli da III-416 a III-423) e l'estensione della maggioranza qualificata e della procedura legislativa ordinaria.

Per quanto concerne la Carta dei Diritti, Lequiller suggerisce di integrarla nel Trattato istituzionale, oppure di inserire soltanto un articolo di rinvio alla Carta.

Per ciò che riguarda i tempi, l'elaborazione del nuovo testo dovrebbe essere discussa da una nuova conferenza intergovernativa convocata alla fine della presidenza tedesca del primo semestre del 2007. La nuova CIG dovrà concludere i suoi lavori nel corso del 2008. L'elaborazione del nuovo testo dovrà essere discusso anche a livello interparlamentare (PE/parlamenti nazionali) e dibattuto con la società civile. Il nuovo testo dovrà essere ratificato dagli stati membri prima delle elezioni europee del 2009.