

LA COSTITUZIONE EUROPEA: LIMITI E PROSPETTIVE

La Costituzione europea: limiti e prospettive

Antonio Padoa-Schioppa

1. Trattato o costituzione?

Il Progetto della Convenzione si è ormai tradotto nel testo approvato il 18 giugno 2004 dai capi di governo dei 25 Paesi dell'Unione europea (UE)¹. Si apre ora la procedura per la ratifica, che richiederà un paio d'anni e che in una serie di paesi – tra i quali Francia e Gran Bretagna, in séguito alle recenti decisioni politiche di Chirac e di Blair – passerà attraverso un referendum popolare. L'esito di questa fase è tuttora incerto.

La natura giuridica del testo licenziato dal Consiglio europeo non è univoca, come risulta già dal suo titolo: *Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa*. È bensì vero che la procedura seguita per elaborarlo è molto differente da quella dei trattati del mezzo secolo precedente, da quello della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (Ceca) del 1951 a quello di Nizza del 2000, perché il Progetto sul quale i governi si sono pronunciati è stato prodotto da un organo dotato di una forte legittimazione politica e istituzionale, la Convenzione, composta da rappresentanti del Parlamento europeo, dei Parlamenti nazionali, dei Governi e della Commissione. Di questa diversa genesi il testo reca l'impronta in ogni sua parte. Ma la decisione finale e vincolante spettava esclusivamente alla Conferenza intergovernativa (Cig), che in effetti ha in parte modificato il Progetto della Convenzione; e la Cig ha deciso secondo la vigente normativa di modifica dei trattati comunitari, cioè all'unanimità. Soprattutto, è decisivo il fatto che per le future modifiche il testo prescriva la medesima procedura, che per taluni aspetti è addirittura più rigida rispetto a quella di molti trattati internazionali poiché esige l'unanimità delle ratifiche. Tecnicamente siamo dunque di fronte a un

¹ Ci fondiamo sul testo inglese della versione consolidata – non ancora definitiva – del *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (Treaty establishing a Constitution for Europe)* con i due Annessi dei Protocolli e delle Dichiarazioni: CIG 87/04 del 6 agosto 2004, pp. 349; CIG 86/04 Add. 1 del 6 agosto 2004, pp. 382; CIG 87/04 Add. 2 del 6 agosto 2004, pp. 121. Si veda il sito <http://ue.eu.int/igcpdf/en/04/cg00/cg00087>.

trattato, perché gli Stati (anzi, ciascuno di essi attraverso il diritto di veto) conservano il potere di determinare il futuro costituzionale dell'Unione. Sia pure istituzionalizzando la procedura della Convenzione e attribuendo anche al Parlamento europeo un potere di iniziativa.

Tuttavia, la menzione del termine impegnativo di Costituzione – che all'interno del testo è costantemente ripetuto – non è soltanto l'espressione di un possibile obiettivo per l'avvenire, anche a prescindere dalle conseguenze importanti che derivano dalla natura potenzialmente costituente dell'organo che lo ha elaborato. Anzitutto il testo include nella sua parte II la Carta dei diritti dell'Unione: una carta delle libertà che la precedente Convenzione aveva elaborato nel 2000 e che, pur recepita dai Governi a Nizza, era stata allora deliberatamente esclusa dalla normativa dell'Unione. D'altra parte la disciplina dei profili istituzionali dell'UE, già presente nei trattati precedenti ed ora riformulata e ristrutturata in profondità, può venir considerata come una costituzione. In certo senso è lecito affermare che una costituzione l'UE già l'aveva; che il testo attuale, quando entrerà in vigore, ne costituirà la prosecuzione; e che solo al termine di un processo evolutivo non ancora concluso – un processo soltanto eventuale, perché la storia non dà certezze sul futuro – la costituzione dell'Unione potrà dirsi stabilizzata e matura.

La Costituzione europea istituita con il nuovo trattato in corso di ratifica non fonda ancora una Federazione, ma permette di proseguire l'azione federalista da una piattaforma più avanzata, e di evitare la paralisi dell'Unione allargata. Siamo in presenza della prima esplicita affermazione formale di una Costituzione europea, non ancora però di una compiuta costituzione, se si considerano i limiti che saranno messi in rilievo di seguito. Questo risultato rappresenta comunque, pur nei suoi limiti, un successo molto significativo dell'approccio del Movimento federalista europeo, che ha costantemente rivendicato la necessità della Costituzione per giungere alla Federazione, e che proprio in tale prospettiva ha sostenuto il tentativo legato alla Comunità Europea di Difesa del 1954. Da allora il termine è rimasto tabù tra le élites politiche europee fino alla campagna per la Costituzione Europea lanciata dai federalisti nel 1996 e ripresa da Fischer nel 2000 con il discorso tenuto alla università Humboldt.

2. *La Carta dei diritti, principi e valori, diritto alla pace*

Non è chi non veda come l'inclusione della Carta dei diritti nella costituzione costituirà un pilastro fondamentale per l'Unione, come d'altronde lo è in ciascuna delle costituzioni moderne a partire dai modelli settecenteschi. E persino - nella forma del *Bill of Rights*- in quelle di ordinamenti privi di una

costituzione formale, quale il britannico, che pure sta alla base del moderno costituzionalismo. La Carta diviene così azionabile al livello europeo. E se si è voluto esplicitare nel testo che l'interpretazione della Carta da parte delle Corti di giustizia dovrà tener debito conto delle "spiegazioni predisposte sotto l'autorità del presidium" (II, preambolo, al. 5; cf. II-112.7), è però agevole prevedere che il raggio di discrezionalità interpretativa dei giudici sarà potenzialmente assai ampio, come d'altronde è consueto in ogni sistema in cui operano con autorevolezza le Corti di giustizia. Anche alla precisazione che la Carta si applica "esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione" e "nell'ambito delle sue competenze" (II-111.1) non si deve dare un significato eccessivamente restrittivo, poiché non solo il diritto e le competenze dell'UE hanno ormai un raggio estremamente vasto, ma l'esplicito richiamo del principio di sussidiarietà (ivi) e l'accesso ora stabilito dell'UE alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo (I-9.2) ne dilatano in prospettiva la portata. Si consideri tra l'altro che persino l'ambito privatissimo della famiglia è preso in considerazione nella dichiarazione 13 sulla "violenza domestica" allegata all'art. III-116

Non ci soffermeremo sui contenuti della Carta, che sono ormai ben noti², se non per osservare che in essa una puntuale affermazione dei diritti fondamentali di dignità, di libertà e di eguaglianza dei singoli e dei gruppi si accompagna con una specificazione di quel principio di solidarietà (II-87/98) che costituisce una dimensione essenziale dell'identità dell'Unione sul piano dei valori affermati nel Preambolo. Ed è superfluo rammentare (o almeno dovrebbe esserlo) che la radice storica di questa nozione di "persona" e di questa dimensione etica nei confronti del prossimo è indubbiamente religiosa e cristiana. Una verità storica, questa, che non muterebbe neppure se in ipotesi la Carta affermasse il contrario, e tanto meno viene infirmata se anche essa non lo ricorda in modo esplicito come pure molti, in primo luogo il pontefice, avrebbero voluto.

Anche la menzione dei principi di giustizia è significativa, non solo per la continuità di una tradizione europea che risale al 1789, ma per il richiamo alla "ragionevole durata del processo" (II-107 al.2), un canone la cui violazione sistematica intossica da troppi decenni uno dei capisaldi della convivenza nel nostro paese. Molto rilevante anche il richiamo alla democrazia come principio fondante dell'UE (I-46), per le implicazioni costituzionali che ciò comporta (sovranità popolare, equilibrio dei poteri) e che dovrebbero completarsi in futuro. Quanto alla cittadinanza europea, anch'essa pre-

² Cfr. il Quaderno del Dibattito Federalista n. 6, Dalla Carta dei diritti alla Costituzione federale europea.

sente nella Carta, è importante l'affermazione della sua compatibilità con la cittadinanza nazionale (I-10.1): perché ne scaturisce la nozione – a nostro avviso essenziale in una moderna configurazione teorica della società politica – di una pluralità di livelli di lealtà e di appartenenza degli individui e dei gruppi. Una nozione in contrasto con quella totalizzante dello stato nazionale e dell'unica patria.

In questa prospettiva, tuttavia, vorremmo lamentare la mancata enunciazione di un "diritto alla pace". È bensì vero che tra gli obiettivi dell'Unione la pace è menzionata al primo posto (I-3.1) e che vi si dichiara il rispetto del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite (I-3.4), ma ben più pregnante significato avrebbe l'esplicita enunciazione di un diritto alla pace riconosciuto come diritto fondamentale dell'uomo, come "diritto pubblico soggettivo". Un'enunciazione che non si identifica con il pacifismo integrale né con l'accettazione della violenza altrui perché non esclude la difesa militare. Esso invece da un lato rende esplicito l'obiettivo che sta geneticamente all'origine dell'unione europea, cioè la garanzia dell'impossibilità di nuove guerre intraeuropee, dall'altro implica addirittura l'obiettivo individuale e collettivo supremo della "pace perpetua" con il suo corollario istituzionale: la disponibilità al trasferimento della sovranità militare ad un livello superiore rispetto a quello dei singoli stati al fine di assicurare la prevenzione e la repressione delle guerre e degli atti di violenza internazionale.

Occorrerebbe, in altre parole, l'inserimento nella costituzione europea di una disposizione analoga all'art. 11 della Costituzione italiana, che su questo terreno rappresenta un modello³.

È bensì vero che può sembrar prematuro prevedere tutto ciò quando ancora l'Europa non si è dotata di una difesa comune, che la stessa costituzione si limita a confinare tra i futuribili. Ma il principio è fondamentale e il suo riconoscimento porrebbe le premesse per quel rafforzamento effettivo dell'Onu, debitamente riformata, che forse solo un'Europa politicamente unita potrebbe promuovere. Purtroppo, per responsabilità dei governi, le vicende della riforma dell'Onu stanno seguendo pedissequamente la falsariga tradizionale dei rapporti tra stati. Una maggiore efficacia e legittimità dell'ONU è legata alla rappresentatività dei suoi organi, incluso il Consiglio di Sicurezza. In prospettiva, l'unica riforma in grado di garantire la rappresentanza di tutte le

³ Anche su questo fronte il Movimento Federalista Europeo è stato precursore lanciando per primo l'idea di un'azione specifica affinché l'art. 1 della Costituzione europea riprendesse l'art. 11 della Costituzione italiana, che ha poi portato ad una campagna comune a molte organizzazioni della società civile.

aree del mondo è la presenza nel Consiglio delle Organizzazioni regionali, come l'Unione Europea, il Mercosur, l'Asean, l'organizzazione dell'Unità Africana, ecc. L'Unione Europea potrebbe aprire la strada in tal senso. Ma se l'opposizione degli Stati lo rendesse attualmente impossibile, sarebbe comunque essenziale che le soluzioni tampone non ostacolassero il cammino e che gli Stati europei nel Consiglio di Sicurezza si impegnino a sostenere - in attesa di un futuro seggio europeo unico - le posizioni maturate democraticamente in seno all'UE.

3. Dalla Convenzione alla Conferenza intergovernativa

Il testo approvato dai governi contiene non poche variazioni rispetto al Progetto della Convenzione. Limitiamoci ad alcuni tra i profili istituzionali che ci sembrano di maggior rilievo.

Nella configurazione del Consiglio dei ministri è scomparsa la distinzione tra Consiglio per gli affari legislativi e Consiglio per gli affari generali. Ciò perpetua l'indistinzione tra funzioni legislative del Consiglio dei ministri e funzioni non legislative (nomine, predisposizione di decisioni del Consiglio europeo ed altro), che non fa certo onore alla regione del pianeta che è all'origine della dottrina della separazione dei poteri. Tuttavia l'enunciazione esplicita dei poteri esecutivi della Commissione da un lato (I-26.1), l'introduzione della pubblicità delle sedute legislative del Consiglio dei ministri dall'altro (I-24.6) prefigurano una miglior distribuzione delle funzioni tra i due organi e all'interno del Consiglio dei ministri, la cui presidenza sarà a rotazione per gruppi di tre stati membri per volta con una durata di 18 mesi per ciascun gruppo (Dichiarazione sull'art. I-24.7)⁴.

Resta invece immutata la scelta relativa al mandato lungo (due anni e mezzo rinnovabili per una volta) della presidenza del Consiglio europeo (I-22.1), di cui solo il futuro dirà se sia stata una scelta saggia: può essere così, ma certo non sarà facile la coesistenza tra un presidente del Consiglio europeo, un presidente della Commissione legittimato dal voto del Parlamento, un presidente a rotazione del Consiglio dei ministri e un ministro degli esteri: tutti e quattro impegnati a far parlare l'Unione "con una voce sola". Quanto meno occorrerebbe un unico spartito; ma scritto da chi?

Il numero dei Commissari resterà pari al numero degli stati membri per l'intera legislatura seguente all'ingresso in vigore della Costituzione, dunque sino al 2014, per poi scendere ai due terzi e perciò a 18 componenti, inclusi

⁴ Rimane ferma in sostanza la rotazione semestrale attuale, che d'altronde non ha dato cattiva prova.

il presidente e il ministro degli esteri, con rotazione tra gli stati. Questa meno drastica soluzione, differita nel tempo rispetto a quella prevista dalla Convenzione che contemplava una Commissione di 15 membri, sembra abbastanza ragionevole; anche se sono da prevedere aspre contese tra i governi quando si tratterà di stabilire i criteri della rotazione. Nonostante l'evidente tendenza dei governi a circoscrivere il ruolo della Commissione (una tendenza già ben presente nel progetto della Convenzione), la realtà è più forte delle intenzioni: basta a dimostrarlo l'attenzione estrema posta in questi mesi dai capi di governo nella scelta e nella collocazione operativa dei futuri commissari per il periodo 2004-2009. Là dove è dotata di poteri effettivi, la Commissione configura in effetti un vero e proprio governo europeo. E l'istituzione del Ministro degli esteri europeo con doppio cappello (quale vicepresidente della Commissione e quale presidente del Consiglio per gli affari esteri scelto dal Consiglio europeo), con durata quinquennale al pari degli altri membri della Commissione, potrà portare a risultati di rilievo anche per la previsione di istituire un apposito Servizio alle sue dipendenze (III-296.3). Ma la sua autonomia sarà pur sempre alquanto limitata rispetto al Consiglio dei ministri, dal quale dovrà ogni volta ricevere un mandato ad operare espresso con voto unanime (III-300.2).

Comunque, il legame tra la Commissione e il Parlamento viene rafforzato, e questo ha già dato forza al Parlamento per farsi sentire nel corso dell'inse-diamento della Commissione Barroso, aprendo nuovi scenari per lo svilup-po dei partiti e della democrazia europei.

4. Il principio maggioritario

La Conferenza intergovernativa alla fine ha sciolto il nodo che aveva bloc-cato a dicembre la sua conclusione ed ha adottato il criterio della doppia maggioranza per le decisioni del Consiglio dei ministri. La maggioranza qualificata si raggiungerà – ma solo a partire dal 2009 – allorché su una pro-posta voterà a favore almeno il 55% dei governi che rappresenti almeno il 65% della popolazione dell'UE (nel progetto della Convenzione, respinto come è noto da Spagna e Polonia, le due cifre erano, rispettivamente, del 51% e del 60%). Dunque nell'UE occorrerà il sì di almeno 14 governi su 25. Quanto alla popolazione, la cifra di 160 milioni di cittadini che nella confi-gurazione attuale dell'UE a 25 costituirà la minoranza di blocco non sarà raggiungibile da due grandi stati, ne occorrerebbero infatti almeno tre; ma viene stabilito che il blocco si avrà solo con il voto contrario di almeno quat-tro governi. Inoltre, per le proposte non presentate dalla Commissione né dal Ministro degli esteri si richiede una maggioranza superqualificata di almeno

18 governi su 25 (I-25). Infine, una dichiarazione voluta dai governi e annessa al testo prevede che se si raggiungono i 3/4 della minoranza di blocco relativa sia ai governi che alla popolazione, il Consiglio dovrà fare “tutto quanto è in suo potere” per allargare il consenso (Dichiarazione 5, allegata a I-25).

Nell’insieme è questa una soluzione da salutare con favore: perché non solo il criterio della doppia maggioranza può funzionare senza bisogno di modifiche anche dopo l’ingresso di altri stati nell’UE, non solo esso viene con coerenza esteso alle decisioni assunte da un gruppo di stati nel quadro della cooperazione rafforzata come si dirà, ma conferma il ruolo “costituzionale” della popolazione (non si è evidentemente voluto parlare di “popolo”), cioè dei cittadini europei considerati come un tutto.

Purtroppo a questa soluzione positiva fanno da negativo contrappeso le ulteriori restrizioni introdotte quanto al novero delle materie sulle quali sarà consentito decidere a maggioranza qualificata. All’elenco non breve delle materie previste nel progetto della Convenzione⁵ si sono aggiunte – per impulso del governo britannico, come sempre efficace nel perseguire i suoi obiettivi – anche altre materie in cui si perpetuerà il potere di veto. In tema di armonizzazione della fiscalità le modeste aperture al principio maggioritario (III-62.2 e III-63 del Progetto) sono state annullate e la messa a punto della struttura finanziaria pluriennale ora richiede anch’essa l’unanimità (I-55.2), superabile solo con una clausola passerella naturalmente da decidersi all’unanimità (I-55.4). Per la politica estera e di sicurezza si conferma l’unanimità delle scelte e il veto può intervenire persino nei casi in cui la maggioranza qualificata è ammessa (III-300.2, al.2); e l’unanimità viene imposta anche per autorizzare su questi fronti l’avvio di una cooperazione rafforzata (III-419.2 al.2 e III-420. 2 al.3) a differenza di quanto era previsto dalla Convenzione (Progetto, III-325). Essa è stata ovviamente confermata per il tetto delle risorse proprie (I-54.3), per le quali si stabilisce che il Parlamento europeo venga semplicemente consultato mentre gli stati membri dovranno approvarlo secondo le rispettive norme costituzionali: il che è davvero poco coerente con ogni corretto modello costituzionale moderno. Inoltre, l’unanimità si esige per l’armonizzazione legislativa (III-173), per la politica sociale (III-217.3), per la politica commerciale dell’Unione (III-315.4), per le più importanti politiche sull’ambiente (III-234.2), per i fondi strutturali di coesione (III-223.2), per la fondamentale clausola di flessibilità (I-18), per l’estensione delle funzioni del pubblico ministero europeo ad altri reati oltre a

⁵ Oltre 40 nella sola parte III della Costituzione: rinvio a quanto precisato in *Le istituzioni europee nel Progetto della Convenzione*, “Il Mulino” 409 (5/2003), pp.899-912, a p. 911.

quelli di natura finanziaria che danneggino gli interessi dell'UE (III-274.4); e per altro ancora.

Rimane la possibilità dell'astensione, che nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei ministri consente ad uno o più governi di distanziarsi da una maggioranza senza con ciò bloccare un'iniziativa voluta dai più (III-341.1 al. 2 e III-343.3): è una disposizione rilevante, che tuttavia non eviterà l'esercizio del potere di veto quando un governo vorrà davvero bloccare una decisione. E il Consiglio europeo mantiene il requisito di decidere "per consenso" (I-21.4), che evita di votare ma che comporta pur sempre la possibilità di bloccare una decisione non voluta anche da un solo governo. La contraddizione politica di fondo dei governi - che consiste nell'aver convenuto, mediante trattati sottoscritti e ratificati, quali siano i settori di interesse comune e perciò di competenza dell'Unione senza poi darsi la capacità di decidere in questi stessi settori a causa di un paralizzante potere di veto al quale non si vuole rinunciare - non è stata ancora superata.

5. Cooperazioni rafforzate e strutturate

La cooperazione rafforzata ("enhanced cooperation"), già introdotta nel trattato di Amsterdam del 1997 e disciplinata in quello di Nizza del 2000, consente a un gruppo di stati di avanzare più speditamente lungo la via dell'unione anche se non tutti i governi dell'UE sono intenzionati a farlo. È la via escogitata per aggirare il potere di veto. Ed è presto per dire se ad essa si farà in futuro effettivo ricorso. Non va dimenticato che una gran parte delle innovazioni sopravvenute nell'UE nel corso dei decenni - dalla politica sociale alla libera circolazione delle persone, dal primo embrione di forza di difesa comune sino alla moneta unica - è stata voluta ed attuata non da tutti, ma solo da una parte degli stati membri.

Per le politiche dell'UE - con esclusione delle materie di competenza esclusiva: politica commerciale comune, unione doganale, risorse marine - la cooperazione rafforzata potrà essere imboccata a condizione che almeno un terzo dei governi lo voglia, che la maggioranza dei governi dell'UE ne autorizzi l'avvio (non si richiede la maggioranza qualificata), che la Commissione formuli una proposta e che il Parlamento europeo a sua volta l'approvi (III-419.1 al. 2). Invece per quanto concerne la politica estera e di sicurezza comune, come si è detto la Cig ha indebolito il testo della Convenzione esigendo l'autorizzazione unanime dei governi (III-419.2 al. 2; III-420.2 al. 2).

Tutti i governi potranno partecipare alle deliberazioni di cooperazione rafforzata, ma solo i governi che l'abbiano adottata avranno il diritto di voto:

un mezzo per assicurare la massima trasparenza, forse per indurre anche altri governi ad aderire alla cooperazione rafforzata; ma un mezzo non privo di inconvenienti perché un collegio nel quale solo alcuni partecipano ed altri ascoltano può comportare anomalie nella dinamica della discussione e nelle stesse procedure decisionali. Là dove il Consiglio dei ministri può decidere a maggioranza, questa viene computata con le medesime percentuali previste in generale (I-25), ma calcolate all'interno del solo gruppo che ha in atto la cooperazione rafforzata (I-44.3).

Pur entro i limiti di cui si è detto la cooperazione rafforzata mantiene un indubbio rilievo. Ritengo assai positivo il fatto che nell'ultima fase dei lavori la Cig abbia reintrodotta il principio - a un certo punto cancellato nella fase finale della presidenza italiana⁶ - che permette ai governi che abbiano deciso un'iniziativa con cooperazione rafforzata di deliberare il passaggio al criterio maggioritario o alla procedura legislativa ordinaria (III-419); anche se ciò non è ammesso per le decisioni relative alla difesa o con implicazioni militari (III-419.3). Questa disposizione non solo consente agli aderenti ad una cooperazione rafforzata che lo vogliano di superare il potere di veto, ma indica con chiarezza che anche il Parlamento europeo potrà essere chiamato in via di codecisione a deliberare in merito. E ciò conferma che la cooperazione rafforzata non si limita alla sola procedura intergovernativa ma partecipa del metodo comunitario nella sua integrità. Si potrebbe a questo riguardo chiedersi se sia corretto coinvolgere nelle cooperazione rafforzata - sia nella fase iniziale di autorizzazione sia nelle fasi di codecisione - l'intero Parlamento europeo, comprensivo dei parlamentari dei paesi non aderenti alla cooperazione rafforzata. Ritengo che la risposta possa essere affermativa, perché il Parlamento, come la Commissione e come la Corte di giustizia, è un organo dell'UE che ha di per sé natura federale e non rappresenta gli interessi dei singoli stati ma quelli complessivi dell'Unione.

Per la difesa europea la Costituzione ha sostanzialmente confermato le scelte della Convenzione. Nella prospettiva di "definire progressivamente una politica di difesa comune" (si noti la cautela della formula), il Consiglio europeo all'unanimità potrà a un certo punto decidere di attuare una difesa comune che gli stati dovranno approvare seguendo le rispettive procedure costituzionali (I-41.2). Viene previsto invece sin d'ora di istituire un'Agenzia europea dell'armamento, della ricerca e delle capacità militari (I-41.3 al.2 e III-311). Le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa saranno assunte all'unanimità dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro degli esteri dell'UE o di un governo e potranno anche fare ricor-

⁶ Documento CIG 60/03, Add. 1, del 9 dicembre 2003, all. 44, art. III-328: *deleted*.

so, in tal caso con la cooperazione della Commissione, alle risorse dell'UE (I-41.4).

Una "cooperazione strutturata permanente" in materia di difesa potrà inoltre venir istituita dagli stati che la propongano, previa delibera del Consiglio dei ministri, assunta a maggioranza qualificata (I-41.6 e III-312.1-2). Altri stati potranno aggiungersi in séguito (III.312.3). Gli obbiettivi specifici degli stati che vi partecipano saranno stabiliti inizialmente dal Consiglio dei ministri (con voto limitato a coloro che vi partecipano) a maggioranza qualificata (III-312.3 al.2), a differenza di quanto previsto per la cooperazione rafforzata in materia di sicurezza e affari esterni. Ma tutte le decisioni operative richiederanno poi, all'interno del gruppo, l'unanimità (III-312.6): purtroppo anche qui vi è stato un arretramento perché questa clausola nel Progetto della Convenzione non c'era⁷. Ed ognuno resterà pur sempre libero di fare marcia indietro e ritirarsi.

È questo uno strumento di indubbia potenzialità. Ma se si considera il Protocollo che definisce il perimetro generale degli obbiettivi (Protocollo sulla Cooperazione strutturata permanente) non si può non osservare che questi obbiettivi sono circoscritti alla partecipazione a gruppi di forze multinazionali e alla formazione di piccole unità di combattimento a rapido intervento composte di 1500 uomini. Molto utili, certo, in un contesto internazionale di guerre locali, anche per l'attività di *peace keeping* in cui l'Europa sa operare assai meglio degli Stati Uniti. Ma davvero per adesso parlare di difesa europea sarebbe fuori luogo. Basterebbe per convincersene il confronto con le ben più ambiziose misure previste nel progetto di trattato della Comunità europea di difesa del 1954, respinto dall'Assemblea francese cinquant'anni fa, il 30 agosto 1954.

L'esigenza di provvedere da sé alla propria sicurezza in un rapporto di alleanza tra pari con gli Usa e in collegamento organico con l'Onu resta per l'Europa un'esigenza fondamentale sinora inappagata. Tuttavia, contrariamente a quanto si pensa, ciò non è dovuto alla mancanza di disponibilità finanziarie. L'insieme dei Paesi dell'Unione spende per la difesa circa 2/3 degli Usa, e quasi il 20% a livello mondiale, mantenendo in armi in Europa milioni di persone. Una politica ed un apparato della sicurezza europei in luogo di quelli nazionali permetterebbe un netto miglioramento delle capacità effettive a fronte di una riduzione della spesa complessiva, e potrebbe portare allo sviluppo di un nuovo modello di sicurezza, incentrato sia sulle

⁷ Progetto della Convenzione, III-213; cf. invece il doc. CIG 57/1/03, rev 1, del 5 dicembre 2003, art. III-213.3: è il testo poi accolto dai governi il 18 giugno 2004. Si immagini cosa sarebbe un Consiglio dei ministri (o addirittura un Consiglio di guerra) se ogni decisione di carattere militare richiedesse l'unanimità.

capacità militari che su quelle civili. La risposta alle sfide della sicurezza potrebbe passare dalla creazione congiunta di un esercito e di corpi di pace europei, a disposizione dell'Onu, in grado di operare efficacemente di concerto, come suggerito anche dal rapporto di un gruppo di studiosi che hanno proposto una "Dottrina della Sicurezza Umana per l'Europa"⁸.

6. *Revisione della Costituzione*

L'impostazione del Progetto della Convenzione non è mutata su questa cruciale questione. Il Parlamento, ovvero la Commissione, ovvero un singolo governo potranno avanzare al Consiglio dei ministri, che ne investirà il Consiglio europeo informandone i Parlamenti nazionali, una proposta di revisione della Costituzione. Dopo aver consultato il Parlamento e la Commissione, il Consiglio europeo delibererà a maggioranza semplice se convocare una Convenzione (sempre composta da parlamentari europei e nazionali e da rappresentanti dei governi e della Commissione) per la predisposizione di un progetto che una Conferenza intergovernativa successivamente convocata dovrà esaminare e sul quale – con le possibili modifiche – dovrà trovare un accordo unanime. Seguiranno le ratifiche nazionali che anch'esse come per il passato dovranno essere unanimi (IV-443. 1-3). Anche se una via d'uscita è cripticamente lasciata aperta là dove si stabilisce che se entro due anni i quattro quinti degli stati avranno ratificato mentre altri avranno "incontrato difficoltà", della questione "si occuperà" il Consiglio europeo (IV-443.4). Cosa ciò possa significare non è chiaro: un eventuale voto negativo di un parlamento o di un referendum nazionale rientra nel concetto di "difficoltà"? Forse sì: "difficoltà" potrebbe essere un eufemismo. Ancor meno chiaro è cosa potrà decidere il Consiglio europeo. Una possibile soluzione sarebbe, da parte degli stati che hanno ratificato, di *decidere di andare avanti comunque considerando il trattato-costituzione come un nuovo trattato* e non come una modifica dei precedenti. Soluzione drastica ma giuridicamente possibile, a certe condizioni.

Per chi ritiene che la costituzione nella sua versione attuale non abbia ancora conseguito l'obbiettivo sperato per le istituzioni dell'UE – tra gli stessi governi, alcuni lo hanno ammesso – è chiaro che le procedure per le revisioni future rivestono un'importanza particolare. E se l'istituzionalizzazione della procedura di revisione attraverso la Convenzione è da salutare positivamente, non altrettanto può dirsi per l'unanimità richiesta per la futura Cig

⁸ Cfr. *A Human Security Doctrine for Europe*. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, disponibile al sito www.lse.ac.uk/Depts/global.

e per le susseguenti ratifiche. Il rischio è che, come già è accaduto, chi voglia avanzare sia bloccato da chi vuole impedirlo non solo per sé ma anche per gli altri.

Il testo ha inoltre disciplinato, nella versione finale, la cosiddetta clausola passerella che consente per le disposizioni della parte III (sulle politiche dell'Unione, con esclusione della difesa) di passare dall'unanimità al voto a maggioranza qualificata se così decide unanimemente il Consiglio europeo, previo consenso del Parlamento. Ma la decisione non sarà adottata se anche un solo parlamento nazionale si opporrà (questa irragionevole restrizione è stata aggiunta all'ultima ora, non è chiaro per pressione di chi, ed accettata purtroppo dalla presidenza italiana) (IV-444).

Infine, vi sarà la possibilità di adottare modifiche del titolo III della parte III (politiche interne dell'UE, compresi gli affari di giustizia, polizia e immigrazione) con delibera unanime del Consiglio europeo previa consultazione del Parlamento e della Commissione. Le modifiche dovranno venir ratificate da ciascun parlamento nazionale (IV-445). Si noti che questa innovazione, davvero di considerevole portata, inspiegabilmente taglia fuori dal processo decisionale sia il PE che la Commissione, nei confronti dei quali si prevede la semplice consultazione.

7. Conclusioni

Un quadro istituzionale unitario, con l'unificazione dei "tre pilastri" (unione economica e monetaria, politica estera e di sicurezza, giustizia e affari interni) in un solo quadro normativo e istituzionale che salva quel "metodo comunitario" - fondato sul gioco congiunto delle cinque istituzioni: Consiglio europeo, Consiglio dei ministri, Parlamento, Commissione, Corte di giustizia - che alcuni governi prima della Convenzione in realtà avversavano nell'intento di potenziare le prime due a scapito delle altre tre. Inclusione nella costituzione della Carta dei diritti. Riconoscimento del principio democratico e della democrazia partecipativa all'interno dell'UE (I-46 e I-47). Riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione europea (I-7). Riconoscimento del primato del diritto dell'Unione rispetto ai diritti nazionali (I-6). Riforma del Consiglio europeo e della Commissione. Istituzione del ministro degli esteri europeo con un Servizio europeo per l'azione esterna. Doppia maggioranza per le votazioni del Consiglio dei ministri. Cooperazione strutturata per la difesa e istituzione di un'Agenzia europea degli armamenti. Nuova disciplina della cooperazione rafforzata. Tutela, utilmente rafforzata, del principio di sussidiarietà (I-11 e Protocollo 2): un principio capitale dell'Unione, la quale non assomiglia né assomiglierà alle

altre unioni di segno federale proprio perché dotata al suo interno di infinite varietà e diversità (nazionali, locali, culturali) che sono parte essenziale della sua storia e della sua identità. Istituzionalizzazione della procedura di revisione costituzionale attraverso la Convenzione. Sono alcuni dei risultati conseguiti dal Trattato-costituzione che inizia ora il cammino per le ratifiche.

Non sono certo risultati di poco conto. Che sia stato possibile raggiungerli in contemporanea con l'allargamento dell'UE ai paesi dell'Europa centro-orientale è davvero importante. Tra l'altro, questi paesi sono stati attivamente partecipi dei lavori della Convenzione e delle decisioni della Cig, sicché il modello dell'Unione che ora viene proposto può giustificatamente dirsi anche loro. In ciò l'UE dei quindici è stata generosa e lungimirante. Se ci sarà una forte volontà politica, la struttura della costituzione consentirà senza dubbio avanzamenti importanti: in tema di difesa comune come in tema di bilancio comunitario per significativi investimenti nella ricerca, nell'energia, nell'ambiente. Se ci sarà la volontà politica ...

Tuttavia, non si può non rilevare che il passo decisivo verso l'irreversibilità dell'assetto costituzionale dell'Unione non è stato ancora compiuto. Il ruolo del PE è tuttora monco, perché esso non ha poteri di imposizione fiscale al livello europeo e neppure può codecidere il tetto delle risorse proprie, in contrasto con l'intera tradizione storica del costituzionalismo moderno; e perché riguardo alla revisione costituzionale non ha poteri corrispondenti alla sua legittimazione politica di organo rappresentativo eletto a suffragio universale.

Frutto di miopia dei governi è poi il rifiuto di adeguare il bilancio dell'UE alle necessità di attuazione del processo di Lisbona sulle nuove tecnologie, sull'innovazione e sulla ricerca. Il timore di un leviatano europeo è infatti fuori luogo, se solo si considera che le proiezioni indicano come adeguato per l'UE un livello di bilancio che a regime sarebbe dell'ordine del 3% del Pil dell'Unione, comprese le spese militari il cui budget dovrebbe essere trasferito almeno in parte all'Unione stessa e alle sue istituzioni, senza dunque aumentare il carico fiscale gravante sul cittadino. La sicurezza del nostro continente continua in effetti ad essere affidata ad una potenza amica, in contraddizione con l'esperienza dei secoli: i popoli che non fanno o non vogliono darsi la capacità di difendersi da soli non meritano di conservare la libertà. E presto o tardi la perdono.

In generale, questi limiti mostrano che la Costituzione non ha dato risposta ad una domanda fondamentale in democrazia: chi governa l'Europa? Ci sembra evidente che senza il raggiungimento di questi traguardi, l'unione politica europea non verrà raggiunta e l'Europa rimarrà senza governo, inca-

pace di decidere il proprio destino. Ed è possibile che anche il ricco patrimonio di risultati politici ed economici, di valori e di interessi, di pace e di benessere senza precedenti che è stato raggiunto in cinquant'anni di integrazione sia messo a rischio, se non addirittura annullato nel tempo.

L'ésito delle ratifiche non è scontato. In particolare, il risultato del referendum inglese è più che dubbio, perché la Gran Bretagna continua ad essere profondamente scissa sulla questione del suo rapporto futuro con l'UE. Le radici di tale atteggiamento affondano nella storia dei rapporti dell'Inghilterra con il continente: uno dei postulati della politica britannica è stato da secoli – quanto meno dall'età di Carlo V sino a quella di Napoleone e poi di Hitler – di impedire la formazione di una potenza continentale che potesse insidiarne l'autonomia. Né il fatto che ora il tentativo di unificazione sia volontario e non certo imposto con la forza ha modificato l'atteggiamento di fondo della politica britannica. Se il referendum dovesse avere un risultato negativo e se gli altri stati invece intendessero applicare la nuova costituzione dopo un esito positivo delle rispettive ratifiche⁹ la Gran Bretagna potrebbe decidere di uscire dalla UE. Non lo riteniamo però probabile, perché i vantaggi reali e sperati che l'hanno indotta ad aderirvi non sono venuti meno. E tuttavia è chiaro che la politica inglese, quale che sia la maggioranza al potere, continuerà ad opporsi strenuamente all'evoluzione dell'UE in senso federale. Anche nei due anni dei lavori per la Costituzione, la sola opposizione efficace e determinata nei confronti di ulteriori aperture al metodo maggioritario - la riforma che, sola, è in grado di trasformare una lega delle nazioni in una vera unione di stati: poiché là dove sussiste il potere di veto, semplicemente l'unione non c'è - è venuta da Londra e non dai Paesi dell'allargamento. Prima o poi l'Inghilterra dovrà decidere se proseguire sulla via dell'Unione o se separarsene adottando la strategia meno impegnativa di una semplice associazione.

Il vero nodo però sta, ancora una volta, nell'atteggiamento della Francia. Perché ogniquialvolta il governo di Parigi ha manifestato la decisa volontà di avanzare lungo la via dell'unione, questo è sempre avvenuto, da mezzo secolo in qua. È bensì vero che Chirac ha lamentato di non aver potuto ottenere una costituzione più innovativa. Ma non si può certo dimenticare che le scelte di fondo della Convenzione sulle questioni istituzionali – le scelte che

⁹ La costituzione esige l'unanimità delle ratifiche (IV-447), ma prevede, come per le future revisioni, che il Consiglio europeo sia "investito" della questione se entro due anni i quattro quinti dei Paesi abbiano ratificato e altri paesi abbiano "incontrato difficoltà" a ratificare (Dichiarazione 30, relativa alla ratifica). Non è chiaro cosa accadrebbe in caso di mancata ratifica per un voto parlamentare o referendario negativo. Si veda su ciò quanto detto sopra, al punto 6.

Giscard d'Estaing ha in realtà imposto ad un'assemblea molto più nettamente orientata in senso federalista del suo presidente – hanno corrisposto puntualmente alle aspettative e forse anche alle indicazioni del governo francese. La Francia non ha ancora scelto di giocare sino in fondo la partita dell'unione politica europea, come ha fatto invece dodici anni orsono per la moneta. Solo mettendo in comune sotto il mantello europeo le sue forze di difesa – inclusa la *force de frappe* – e solo accettando il superamento senza eccezioni del diritto di veto la Francia compirebbe il passo decisivo. Eppure alcuni segnali di un'evoluzione in corso ci sono: è davvero significativo che il solo partito francese su posizioni esplicitamente europeiste e federaliste, l'Udf di François Bayrou, abbia conseguito un grande risultato elettorale alle elezioni europee, raddoppiando i propri consensi sino a conseguire il 13% dei voti, non distanziandosi perciò se non di poco dal 16% del partito di Chirac.

Tuttavia, tarda a maturare la consapevolezza che solo se giungerà a compimento l'unione politica europea la Francia potrà ancora avere un peso reale nella politica mondiale. Neppure la severa lezione della vicenda irachena – in cui la posizione francese e tedesca era tra l'altro sostenuta da una schiacciante maggioranza di cittadini, comune a tutta l'Europa, comprese l'Inghilterra, l'Italia e la Spagna i cui governi si sono schierati con Bush – sembra avere insegnato qualcosa al presidente francese, che sull'Iraq non si è curato di coinvolgere l'UE in una posizione comune. Con la firma del manifesto degli otto, nello spazio di pochi giorni, forse di poche ore, una grande occasione è stata perduta. Certo il presidente francese ha peccato di presunzione. Ma in questo passaggio la responsabilità storica del governo italiano è stata davvero grande: non è improbabile che l'intervento di un governo sinceramente europeista – quale il governo italiano era sempre stato, da De Gasperi ad Andreotti a Craxi a Prodi – avrebbe potuto spostare la bilancia verso scelte ben diverse per l'Unione, anche con riguardo alle soluzioni istituzionali.

L'unione europea è nata ed è cresciuta nelle crisi, e il fatto che la crisi scatenata dalla vicenda irachena – la crisi più grave nei rapporti interni all'occidente da mezzo secolo ad oggi – non abbia dischiuso una via diretta per l'unione politica e militare è un sintomo inquietante di una passività che potrebbe preludere al tramonto dell'Europa. L'assenza, tra i capi di governo dell'Europa di oggi, di statisti con la vista lunga e con saldi ideali europei – di statisti di pari statura rispetto a quelli del passato, senza i quali non avremmo avuto né la Ceca né la Cee, né il mercato unico né la moneta unica – si avverte con amara crudezza. Eppure la forza dell'idea europea finora è stata tale da risultare in definitiva sempre vincente, persino nelle vicende di poli-

tica interna.

Resta in ogni caso il fatto che il Trattato-Costituzione approvato dai governi costituisce, per le ragioni dette, un avanzamento importante per l'UE. Per questo è da auspicarne una pronta ratifica (che l'Italia potrebbe subordinare al voto favorevole del Parlamento europeo, come già in passato). L'opinione pubblica europea resta favorevole all'unione politica e alla difesa comune con maggioranze impressionanti, che i sondaggi confermano superiori ai due terzi dei cittadini europei; questo atteggiamento di fondo dovrebbe venir fatto pesare adeguatamente dagli europeisti e dai federalisti, comprese le istituzioni regionali e locali, la società civile, e le imprese interessate alle prospettive di integrazione, sino a vincere le resistenze dei governi, che conoscono la propria impotenza ma la nascondono a sé e ai propri cittadini. I nodi verranno presto al pettine, e l'eventuale mancata ratifica da parte di qualche Stato membro metterà la classe politica europea di fronte alle sue responsabilità. L'Unione allargata non può funzionare senza la Costituzione, che dovrà poi essere rafforzata per dare all'Europa un governo in grado di garantirne sicurezza e sviluppo economico.

Fuori dall'Europa, l'attenzione e l'attesa per gli sviluppi dell'Unione sono enormi, come sa chiunque abbia sperimentato dal vivo le reazioni degli osservatori di Cina, India, Africa, America meridionale, Giappone. Il mondo ha un bisogno sempre più acuto di una gestione multipolare dei rapporti internazionali e di un rafforzamento delle istituzioni sovranazionali: un indirizzo di fondo che potrebbe venir portato al successo proprio dal nostro continente, se politicamente unito.

Tutto ciò induce a ritenere possibile che una volta che la Costituzione sia entrata in vigore almeno tra un gruppo di Stati, sotto la spinta dell'opinione pubblica, il Parlamento europeo possa presentare importanti emendamenti alla Costituzione e promuovere una nuova e più battagliera Convenzione. Di fronte a nuove crisi e a nuove sfide, bisognerà far sì che l'Unione europea – o quanto meno una sua avanguardia costituita da una larga maggioranza dei propri stati membri e dei propri cittadini – possa infine raggiungere lo stadio di una compiuta federazione. E in tal modo conseguire finalmente i traguardi politici e costituzionali per i quali è nata, e che ad oggi ancora non ha raggiunti.

Quaderni del Dibattito Federalista

1. La costituente e il popolo europeo
2. Il militante federalista e il nuovo modo di fare politica
3. Federazione e confederazione
4. Che cos'è il governo federale
5. Per una costituzione federale europea
6. Dalla Carta dei diritti alla Costituzione federale europea
7. Fare l'Europa, per governare la globalizzazione
8. Un modello sociale per l'Europa e per il mondo
9. La Costituzione europea: limiti e prospettive

Movimento federalista europeo

Sezione italiana della Union of European Federalists e del World Federalist Movement
Segreteria nazionale: Via Porta Pertusi 6 - 27100 Pavia - Tel. 0382 20092 - 0382 304733
Fax: 0382 303784 – www.mfe.it

Supplemento al n. 4/2004 del periodico trimestrale "Il Dibattito Federalista",
Direttore Roberto Castaldi - Direttore responsabile Giovanni Vigo, Aut. Trib. Pavia n. 504
del 12-2-1985 - Sped. in abb. post. art. 2 comma 20/c
legge 662/96, Filiale di Firenze, Stampa Litografia I.P. - Firenze