

VIII

GLI SVILUPPI DELLA FORMA DI GOVERNO COMUNITARIA

GIROLAMO STROZZI *

Il tema che mi è stato assegnato è certamente uno tra i più delicati e interessanti, trovandosi al centro dell'attuale dibattito, anche a livello comunitario, sul futuro assetto dell'Unione europea.

In questa sede, mi limiterò a svolgere alcune considerazioni e riflessioni di carattere generale, senza troppo addentrarmi in particolari tecnici, che potranno essere affrontati in un secondo momento.

Come noto, il Trattato di Nizza è stato firmato nel febbraio 2001 ed entrerà in vigore quando tutti gli Stati membri lo avranno ratificato. Tuttavia esiste una scadenza implicita, poichè se il previsto allargamento dovrà avvenire entro il 2003, come auspicato, il Trattato dovrà entrare in vigore entro il 2002: infatti una delle ragioni per cui fu convocata la Conferenza intergovernativa del 2000 per predisporre la revisione dei Trattati fu proprio quella di preparare l'allargamento, apportando quelle modifiche istituzionali ritenute indispensabili e preliminari a tal fine. Tuttavia, dopo il referendum irlandese che ha respinto la ratifica del Trattato, tutto lascia pensare che i tempi si allungheranno notevolmente.

Il Trattato di Nizza è il quarto trattato di revisione in soli tredici anni: nel 1987 l'Atto unico, nel 1993 il Trattato sull'Unione, nel 1997 il Trattato di Amsterdam. Ciò è significativo del metodo seguito nel perseguire una sempre maggiore integrazione comunitaria: la politica dei "piccoli passi", secondo la quale si procede di volta in volta alle modifiche mature per una decisione, rinviando al futuro quelle per le quali non è stato possibile ancora raggiungere un consenso, che nel frattempo andrà, si spera, maturando.

* Professore di Diritto internazionale presso l'Università di Firenze.

Si usa descrivere l'Unione europea come un tempio sostenuto da tre pilastri, uniti da un frontone: riprendendo l'immagine figurativa, potremmo aggiungere che sembra di assistere alla costruzione di un'opera con appeso un cartello: lavori in corso, "works in progress", poiché effettivamente è tutto un susseguirsi di interventi, aggiunte, modifiche: trattati di revisione, accordi intergovernativi e interistituzionali, e così via, che progressivamente aggiungono nuovi tasselli all'edificio.

Tra i citati trattati di revisione, tuttavia, mi sembra di poter scorgere una differenza abbastanza evidente quanto alla loro natura: i primi due – l'Atto unico e il TUE – avevano come finalità principale un miglioramento della struttura comunitaria e quindi una maggiore efficacia della sua azione e delle procedure decisionali, un ampliamento degli obiettivi e delle competenze: non si dimentichi che l'Atto unico aveva essenzialmente come fine il completamento del mercato interno, e il Trattato di Maastricht essenzialmente, insieme ad altre finalità, la realizzazione dell'unione economica e monetaria: quindi obiettivi specifici che comportavano un'estensione delle competenze dell'Unione e un rafforzamento degli apparati istituzionali. I secondi due – Amsterdam e Nizza – hanno come finalità non esclusiva né dichiarata ma palese, un ripensamento della costruzione europea, ponendosi come obiettivo finale l'allargamento dell'Unione ai nuovi Stati, e conseguentemente, in modo funzionale a questo obiettivo, anche le riforme istituzionali e un nuovo disegno dell'impianto comunitario, oltre al progetto più ambizioso consistente nel tentativo di definire un primo embrione di costituzione europea.

Appena entrato in vigore il Trattato di Amsterdam e non ancora sperimentata l'efficacia di alcuni suoi nuovi meccanismi – basti pensare ad esempio alla cooperazione rafforzata, che non sappiamo ancora se e come funzionerà – già è intervenuto il Trattato di Nizza a modificarlo in alcune sue parti. In effetti quest'ultimo deve considerarsi come un trattato complementare a quello di Amsterdam, rivolto a colmare alcune delle sue lacune e ad affrontare alcuni problemi che il primo non era riuscito a risolvere.

Ecco dunque ancora una volta la politica dei piccoli passi, ossia lo spirito di affrontare di volta in volta singoli, specifici aspetti, piuttosto che predisporre un disegno generale, alcuni dei quali risolti, altri rinviati ancora una volta ad una successiva Conferenza intergovernativa, già prevista per il 2004.

Comunque i due Trattati di Amsterdam e di Nizza rivestono un valore che oltrepassa in realtà le modifiche sostanziali apportate, peraltro neanche molto numerose: si tenta di costruire, di dare l'avvio ad una nuova Europa. Non dimentichiamo che l'allargamento modifica sostanzialmente la natura della Comunità europea come fin ora strutturata. Da qui la necessità di delineare nuovi meccanismi, di introdurre nuovi criteri guida per arrivare appunto ad un nuovo modello di governo europeo che affronti su nuove basi i futuri problemi.

Nel Libro bianco della Commissione, che costituisce per il momento soltanto una riflessione sul sistema di governo che ci deve attendere nei prossimi anni, si sottolineano le principali sfide che l'Europa deve affrontare e che richiedono una nuova definizione delle sue politiche interne. La prima sfida è quella dell'allargamento e una valutazione delle sue conseguenze. La seconda sfida è quella istituzionale, che non concerne soltanto i problemi direttamente collegati all'allargamento ma anche il perseguimento di nuovi risultati attraverso il potenziamento dell'azione e dei poteri delle istituzioni. La terza grande sfida è quella democratica, che consiste sostanzialmente, ad avviso della Commissione, nel colmare il divario esistente fra una simpatia generale e generica dei cittadini verso l'idea europea e una persistente diffidenza nei confronti delle istituzioni e della macchina burocratica di Bruxelles; nel documento della Commissione si cerca anche di analizzare i motivi di questa insoddisfazione. Queste sono appunto le tre sfide principali che il nuovo sistema di governo europeo dovrebbe affrontare.

Tornando al trattato di Nizza, l'obiettivo principale assegnato alla Conferenza intergovernativa del 2000 erano proprio le riforme istituzionali lasciate irrisolte dal trattato di Amsterdam e tuttavia considerate già dalla precedente Conferenza intergovernativa del 1996 indispensabili perché si possa realisticamente pensare o solo sperare in un futuro allargamento: senza queste riforme l'allargamento, si era detto, non si può fare e non si farà. Tuttavia Amsterdam non riuscì a farle. Per questo nell'allegato protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea, venivano indicati i temi principali da affrontare. Per la verità tuttavia alla Conferenza intergovernativa preparatoria di Nizza si sarebbero voluti assegnare anche temi assai più ambiziosi, da parte in particolare del Parlamento Europeo e anche di alcuni Stati membri, appunto per introdurre dei meccanismi che consentissero un approccio in chiave maggiormente federale alla struttura europea; per attribuire maggiori poteri alla Commissione anche nel campo della politica estera e di sicurezza comune, che è tutt'ora riservata essenzialmente alla competenza del Consiglio; per investire il Parlamento Europeo di poteri normativi generali e non eccezionali rispetto a quelli del Consiglio, eventualmente trasformando questo in una sorta di seconda camera; infine, per tentare di costruire un Governo europeo basato sulla supremazia delle istituzioni comunitarie e non sull'egemonia di questo o quello Stato maggiormente influente. Questi erano alcuni dei principali temi che la Conferenza intergovernativa avrebbe dovuto dibattere. Ma, anche se tangenzialmente affrontati, non furono in realtà approfonditi, e, sempre alla luce della politica dei piccoli passi, è prevalsa la linea di un'agenda di lavoro limitata essenzialmente a cinque questioni principali di carattere istituzionale. Gli obiettivi specifici indicati nell'agenda dei lavori sono stati raggiunti, in modo più o meno soddisfacente, mentre sono falliti completamente gli obiettivi, appunto, di ordine più generale.

Quali erano tali questioni specifiche? Innanzitutto la votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio e la procedura di codecisione. Si tratta di temi indubbiamente centrali perché rappresentano sicuramente un presupposto necessario per procedere ad un allargamento dell'Unione e per rendere più efficace il processo decisionale. Non sto a ripercorrere tutto il lungo processo che ha portato a reintrodurre la votazione a maggioranza nell'ambito del Consiglio, dopo che il compromesso di Lussemburgo nel '65 aveva praticamente sancito che le deliberazioni venissero adottate sempre all'unanimità; l'Atto europeo finalmente reintrodusse ufficialmente la votazione a maggioranza in numerose ipotesi e il trattato di Amsterdam ha effettivamente a sua volta ancora esteso la votazione a maggioranza qualificata, anche se ancora non a sufficienza. Comunque la tendenza è certamente questa: ampliare sempre di più i casi di votazione a maggioranza qualificata e ridurre al massimo quelli all'unanimità. Tanto che mentre all'origine i trattati di Roma prevedevano come sistema di votazione a carattere generale la maggioranza semplice e le altre due maggioranze – qualificata e unanimità – erano le eccezioni, d'ora in poi si procede verso una situazione in cui la votazione normale, di regola dovrà avvenire maggioranza qualificata e gli altri tipi di votazione avranno carattere eccezionale. Quindi si sta avviando, anche se non è ancora concluso, questo processo che comporta implicazioni assai significative: infatti questo vuol dire agevolare il processo di integrazione europea e incentivare il carattere sovranazionale della Comunità: svincolando le decisioni dal consenso unanime di tutti gli Stati membri, si attribuisce la volontà normativa a un organo che non esprime necessariamente la loro volontà concorde.

L'ampliamento della maggioranza qualificata incontra il favore degli Stati maggiormente favorevoli all'integrazione e ad una caratterizzazione in senso sovranazionale dall'Unione, al fine di consentire una presa di decisione più rapida ed efficace e di affrontare in modo adeguato la prevedibile eterogeneità di una Unione allargata; incontra invece la resistenza di quelli Stati che vorrebbero ancora basare sulla unanimità dei consensi degli Stati e quindi con l'appoggio di tutti i popoli dell'Unione, ogni ulteriore passo verso l'integrazione, soprattutto nelle materie "sensibili", privilegiando un processo flessibile e pienamente condiviso.

Per dare un'idea della situazione, rimanevano dopo il Trattato di Amsterdam ancora 75 casi per i quali era prevista l'unanimità delle votazioni in seno al Consiglio. Troppi per consentire a un'Europa – pensiamo a un'Europa con 27 Stati membri! – veramente troppi per consentire di funzionare a un'Europa così allargata. La Conferenza intergovernativa concordò per isolare 25 casi ancora da riservare all'unanimità, quelli considerati particolarmente delicati, potremmo dire d'ordine costituzionale; mentre tutti gli altri avrebbero dovuto se possibile essere passati alla maggioranza qualificata. Sei materie erano considerate particolarmente "sensibili": la politica sociale, la politica dei visti, dell'asilo,

dell'immigrazione, l'imposizione fiscale indiretta, i servizi e la proprietà intellettuale, la coesione economica e sociale. Su queste non si riuscì a trovare l'accordo degli Stati membri per il passaggio alla maggioranza qualificata, data la persistente opposizione di alcuni di essi: ad esempio il Regno Unito si oppose risolutamente ad abbandonare l'unanimità nel settore della politica sociale e nel settore dell'imposizione fiscale indiretta; la Francia espresse la propria contrarietà in materia di politica commerciale con riguardo agli accordi nel settore degli scambi di servizi culturali e audiovisivi; la politica di coesione economica e sociale incontrò l'opposizione della Spagna; quindi su queste sei materie è rimasta l'unanimità. Risultato finale: la maggioranza qualificata è stata introdotta solo per 27 disposizioni delle 50 prescelte. Questo per fare comprendere come sia ancora forte la resistenza per il passaggio alla maggioranza qualificata, cioè il passaggio ad un procedimento normativo effettivamente sovranazionale.

L'altra questione affrontata e strettamente connessa alla precedente è la ponderazione dei voti in seno al Consiglio: anche su questo punto il Trattato di Amsterdam aveva fallito completamente. Si tratta di una questione non solo giuridica ma anche di natura politica, perché vi era effettivamente, a conti fatti, un'evidente sproporzione fra la ponderazione attribuita e la popolazione rappresentata da ciascuno Stato. È indubbio che i piccoli Stati erano sovra-rappresentati rispetto ai grandi Stati che hanno una popolazione tanto maggiore: quindi una situazione politicamente non accettabile specialmente nell'ottica del futuro allargamento. In effetti la fissazione di una nuova ponderazione è una questione assolutamente essenziale, perché essa indubbiamente costituirà la base per il futuro equilibrio dei poteri in una Unione Europea così allargata, ed è proprio su questa ponderazione che si giocheranno i futuri rapporti di poteri.

Nel citato protocollo allegato al trattato di Amsterdam si prefigurava una modifica della ponderazione secondo due possibilità: o procedere a una nuova ponderazione dei voti; oppure introdurre un sistema di doppia maggioranza, calcolata in base alla ponderazione dei voti attribuiti alla quale si aggiunga, perché le deliberazioni passino, una maggioranza anche della popolazione che gli Stati rappresentano. Attualmente la maggioranza qualificata è di circa il 71%, ciò significa che occorre, a conti fatti, almeno metà degli Stati membri e una larga maggioranza in termini di popolazione. Ma questa situazione trasferita nell'Europa allargata verrà profondamente alterata: i sei grandi Stati vedrebbero fortemente diminuita la loro influenza, dovendo trovarsi tutti uniti per bloccare una deliberazione appoggiata dagli altri membri. E qui si sono scontrate le varie posizioni, in considerazione anche della possibile perdita da parte dei grandi del secondo commissario nella Commissione futura: la Germania, determinata, forse anche giustamente, a far riconoscere il suo maggior peso dopo la riunificazione, se non altro in considerazione della sua popolazione, che è di gran lunga maggiore ri-

spetto agli altri Stati; le ambizioni di Spagna e Danimarca, decise ad accrescere la loro influenza pur non rientrando fra i grandi. Allora si è raggiunto un faticoso compromesso, che oltretutto non funziona da subito ma solo a partire dal 1° gennaio del 2005: soltanto allora dovrebbe entrare in funzione la nuova ponderazione, che introduce una sorta di triplice maggioranza: perché un atto venga adottato occorre che riceva 169 voti, comprendenti la maggioranza del numero degli Stati componenti il Consiglio, rappresentante dal 71 al 74% dei voti ponderati, e in più, qualora uno Stato membro lo richieda, occorre che gli Stati che hanno votato a favore rappresentino almeno il 62% del totale della popolazione dell'Unione Europea. Inoltre, quando si discute su proposte normative non avanzate dalla Commissione, la maggioranza di 169 voti deve ricomprendere i 2/3 degli Stati membri. Come si vede, un compromesso molto complicato. Il risultato però è che la Germania, pur accettando la parità di voti ponderati con Francia, Italia e Gran Bretagna (29 voti), secondo la tabella che fissa le nuove ponderazioni, tuttavia in realtà viene ad avere un peso maggiore degli altri cosiddetti grandi, e quindi una maggiore capacità di bloccaggio o di spinta per l'approvazione degli atti in funzione appunto di questa cosiddetta clausola di verifica demografica, avendo perlomeno 1/3 in più della popolazione degli altri grandi Stati. I piccoli Stati e la Commissione avrebbero preferito fissare la maggioranza intorno al 50% per rendere più agevole la presa di decisione e più efficace il processo di integrazione; è invece passata la linea dei grandi Stati, che colloca al di sopra del 70% la maggioranza necessaria.

Molte critiche sono state avanzate anche dal presidente Prodi su questo meccanismo, che rende il raggiungimento della maggioranza qualificata molto più farraginoso, più difficile e invece più facile il blocco di minoranza; mentre – dice Prodi – la finalità dovrebbe essere proprio quella contraria, cioè di agevolare la presa di decisione e rendere più difficile il blocco delle decisioni. Inoltre è facile immaginare che si apriranno scenari di vario tipo, perché in quest'Europa a 27 membri, o quanti saranno, questo sistema di triplice maggioranza darà luogo probabilmente a una serie di alleanze incrociate, sotterranee; il che potrebbero anche rappresentare un elemento positivo per la futura Europa, nel senso che esse potrebbero anche controbilanciare l'influenza di alcuni Stati maggiormente influenti.

L'altra questione riguarda la composizione della Commissione. Anche questo rappresenta un problema altrettanto importante, che è stato infatti un punto centrale del dibattito alla CIG in collegamento con la modifica della ponderazione dei voti in seno al Consiglio; anche su questo problema il trattato di Amsterdam non era riuscito a raggiungere un risultato, limitandosi a stabilire che, alla data dell'entrata in vigore del primo allargamento, la Commissione sarà composta di un cittadino per ciascuno Stato membro. Ma è inevitabile rendersi conto che una Commissione così numerosa come quella composta da tanti commissari quanto

saranno gli Stati membri non solo perderebbe in efficacia, ma accentuerebbe il suo carattere intergovernativo e si trasformerebbe in un'assemblea di delegati nazionali, dominata in definitiva dai piccoli Stati, che saranno in maggioranza: potrebbe allora verificarsi un divario considerevole tra la maggioranza qualificata in seno al Consiglio e la maggioranza dei membri della Commissione.

Nel Trattato di Nizza si è scelto di mantenere la situazione attuale fino al 2005, prendendosi così altro tempo; a decorrere da tale data, la Commissione sarà composta di almeno un cittadino per ogni Stato membro. Per il futuro, non è ancora chiara quale sarà la composizione della Commissione. Sicuramente i grandi Stati perderanno il secondo commissario, privilegio fino ad ora loro concesso; in seguito, soltanto quando l'Unione Europea raggiungerà il 27° Stato membro, il numero dei componenti la Commissione – scelti sulla base di una rotazione paritaria tra gli Stati membri in modo che sia rispettato il più possibile l'equilibrio demografico e geografico dell'Unione – dovrà essere deciso dal Consiglio, deliberando all'unanimità; ma il loro numero dovrà essere comunque inferiore al numero degli Stati membri, altrimenti non avrebbe senso il criterio della rotazione.

In proposito appare comunque significativo notare come, mentre non ha avuto accoglienza la proposta tendente ad ammettere la Commissione a chiedere un voto di fiducia al Parlamento Europeo, considerata come troppo avanzata nel senso di introdurre un autentico sistema parlamentare nell'Unione europea, tuttavia il Presidente della Commissione dopo Nizza, verrà sì designato dal Consiglio, riunito a livello di Capi di Stato e di governo, però a maggioranza qualificata. Dunque, non vi sarà più la possibilità per uno Stato membro di porre il veto a questa o a quella personalità.

Può essere interessante rilevare le posizioni assunte dagli Stati circa la composizione della Commissione. I piccoli Stati naturalmente si sono fermamente battuti per attribuire un commissario a ciascuno Stato, una pretesa che hanno sempre considerato non negoziabile, ritenendo la loro presenza indispensabile nell'organo sovranazionale. I grandi Stati invece hanno spinto per fissare un tetto massimo di 20 commissari e un sistema di rotazione, però questa rotazione era concepita in un modo diverso: l'Italia sosteneva una rotazione paritaria fra tutti gli Stati; altri, come la Spagna, volevano circoscrivere la rotazione solo ai piccoli Stati, sostenendo che, altrimenti, si sarebbe verificata una sorta di discriminazione a rovescio. Altre proposte ancora erano state avanzate proprio per bilanciare questa parità di trattamento, come quella di introdurre una sorta di gerarchia fra i commissari, commissari di serie A, di serie B, un po' come succede anche ai ministri interni, con l'intento non troppo nascosto di riservare i posti più importanti, al momento opportuno, per i grandi Stati. Oppure, ancora, la nomina di diversi vice presidenti della Commissione – addirittura da 4 a 6 – da riservare probabilmente ai cittadini degli Stati grandi, ai quali eventualmente attribuire com-

petenze particolari. Comunque, questi “escamotage” non hanno trovato accoglimento e quindi la situazione è rimasta quella ora descritta. Tutti gli Stati convennero invece sulla necessità di incrementare i poteri del presidente della Commissione, cosa che è stata fatta.

Per quanto riguarda la composizione del Parlamento europeo, non c'è molto da dire: è stato fissato un tetto massimo di 732 membri ed è stato variato il numero dei seggi, a partire dal 1° gennaio del 2004: la Germania si vede attribuiti 99 seggi invece dei 72 attribuiti agli altri grandi ed è l'unico punto per il quale ha ottenuto un trattamento di maggior favore. Poi sono previste una serie di norme transitorie, perché 732 è il numero massimo non superabile, però non deve essere necessariamente tale fin dall'inizio: si arriverà gradualmente a questa soglia, via via che si avranno le adesioni dei nuovi Stati.

Un altro aspetto cui intendo accennare è quello della cooperazione rafforzata, che incide sulla visione o concezione generale dell'Unione Europea e anche sul modo di governarla. La cooperazione rafforzata, cioè la possibilità riconosciuta ad alcuni Stati che sono maggiormente preparati degli altri nel perseguire da soli una certa politica, in attesa che anche gli altri si aggregino, del resto è una tecnica già sperimentata in passato, ora ufficializzata col Trattato di Amsterdam e poi con questo di Nizza; già sperimentata perché in fondo gli accordi di Schengen non sono altro che una cooperazione rafforzata, come anche l'unione economica e monetaria, dato che alcuni Stati ne stanno fuori. Ma la cooperazione rafforzata è in realtà un'arma a doppio taglio e se uno riflette bene forse contraddice lo stesso concetto di integrazione europea. Da una parte può agevolarlo, dall'altro invece può ostacolarlo, e da qui la delicatezza di questo istituto che per ora comunque non è stato utilizzato ufficialmente, a parte gli esperimenti pragmatici già fatti. Poiché dopo l'allargamento l'Unione Europea è destinata a divenire sempre più eterogenea, da ciò si evince la necessità di potenziare questo strumento della cooperazione rafforzata, al fine proprio di non ritardare il processo di integrazione in certi settori, in un'Unione tanto più complessa e disomogenea. Allora da qui alcune proposte per renderla più agevole e flessibile, accolte appunto dal Trattato di Nizza, come l'abolizione del diritto di veto, la sua estensione anche ad altri settori come la politica estera e di sicurezza comune. Anche su questo aspetto è possibile riscontrare posizioni diversificate degli Stati: un certo numero di piccoli Stati era contrario a rinforzare questo meccanismo, temendo di dare l'avvio a un'Europa meno solidale, meno coesa, con il rischio, in prospettiva, del moltiplicarsi delle diversificazioni al suo interno. Nelle ultime fasi della negoziazione anche questi Stati poi hanno finito per dimostrarsi favorevoli, sperando che così, attraverso la messa in opera di questa cooperazione rafforzata, anch'essi avrebbero potuto consolidare la loro posizione nei confronti dei nuovi stati candidati; i quali ovviamente in quanto non ancora preparati, e

inevitabilmente in ritardo rispetto al grado di integrazione già realizzato dagli altri Stati membri, verranno a costituire una sorta di terza categoria di Stati: quindi, in un possibile scenario futuro, si avrebbero gli Stati maggiormente integrati e legati ad una cooperazione rafforzata, poi gli Stati diciamo intermedi legati al treno dei primi ma non ancora del tutto pronti a farne parte e poi i nuovi stati candidati, i quali necessiteranno di maggior tempo anche solo per avvicinarsi a questi processi. Perché parlavo di arma a doppio taglio? Perché da una parte certamente questo meccanismo consente di progredire verso certi obiettivi anche limitatamente ad alcuni Stati e a quelli che poi via via riusciranno a salire sul carro trainante, dall'altro rischia appunto di creare degli Stati di serie A e degli Stati di serie B, dei processi di integrazione diversificati che certamente non goveranno alla omogeneità e alla coesione dell'Unione allargata.

A parte questi temi specifici, un dibattito, sia pure non molto approfondito, si ebbe in seno alla Conferenza intergovernativa anche su problemi più generali, come appunto il futuro costituzionale dell'Unione Europea, pur senza giungere a conclusioni di rilievo. Su questo tema, ricordo il discorso di Chirac a Berlino e la dichiarazione congiunta Schröder/Amato, dove si sono confrontati i diversi modi di intendere la futura costituzione europea. Mentre Chirac propendeva per una cooperazione fuori del quadro comunitario, per giungere appunto alla stipulazione di un nuovo trattato o comunque appunto di un nucleo costituzionale, invece Amato, Schröder ed altri governi, i Paesi Bassi in particolare, preferivano continuare a collocare il dibattito nel preciso contesto comunitario e, pur non affrontandolo in seno alla Conferenza, rimandarlo al dopo Nizza, quindi caricare di questo la futura Conferenza Intergovernativa: essa avrebbe dovuto affrontare in particolare i problemi della ripartizione dei poteri fra Unione Europea e Stati membri, della incorporazione della Carta dei Diritti Fondamentali nei trattati, della distribuzione, o redistribuzione dei poteri e delle responsabilità fra le istituzioni. La Gran Bretagna proponeva un modello intergovernativo per l'Unione Europea e sosteneva che anche gli Stati candidati dovessero partecipare alla prossima Conferenza Intergovernativa del 2004. Molti hanno interpretato questa proposta come un tentativo di sabotaggio da parte della Gran Bretagna, dovendosi discutere in quella sede questioni tanto delicate con le quali i nuovi Stati non saranno certo familiari. Inoltre la Gran Bretagna, ma non solo lei, era contraria alla redazione di una Costituzione formale, essendo piuttosto propensa a creare uno strumento dinamico e quindi non rigido, non formalizzato, che avrebbe facilitato la progressiva, graduale revisione dei trattati fino ad arrivare appunto all'assetto definitivo in un prossimo futuro.

Certo è che ormai si stanno delineando due scenari assai diversi rispetto a quelli abituali; l'asse al quale eravamo abituati Francia/Germania non esiste attualmente più, ha probabilmente fatto il suo tempo. Possiamo semmai indivi-

duare, se proprio vogliamo, un asse fra Stati maggiormente integrazionisti, come Germania, Italia, Paesi Bassi, Belgio e Stati maggiormente legati a un'ottica intergovernativa, come sono appunto la Gran Bretagna, i Paesi scandinavi e anche per certi aspetti la stessa Spagna.

Oltre al compito di preparare l'allargamento dell'Unione Europea, è interessante notare, tuttavia, come sia sempre stata presente, anche se non affrontata ufficialmente, la questione centrale: l'equilibrio e la ripartizione dei poteri e il loro esercizio non tanto in questa Europa, quanto nella prossima Europa futura. Questo è un po' il tema, il sottofondo che sta alla base di tutti i dibattiti, anche quello istituzionale, è il sintomo che, palese o meno che sia, il dibattito diciamo "costituzionale" è in pieno avvio ed è sottostante anche a quelle specifiche, limitate questioni istituzionali cui ho accennato. Per fare qualche esempio: l'uguaglianza e l'equilibrio fra gli Stati grandi e piccoli (composizione della Commissione, ponderazione dei voti); la relazione tra tendenze intergovernative o sovranazionali (dibattito sul voto a maggioranza); l'opportunità di riconoscere un gruppo di stati leader in una sorta di direttorio europeo (cooperazione rafforzata). Quindi al di là o al di sotto di questi problemi istituzionali, vi è già latente appunto la più profonda problematica di carattere costituzionale. Ma questo dibattito costituzionale è stato sì aperto in seno alla Conferenza, ma anche rimandato. Il trattato di Nizza si è limitato ad aggiungere a questo dibattito qualche piccolo, modesto anche se talora significativo, correttivo, qualche piccolo passo avanti, qualche segnale e diciamo molti sassi gettati nello stagno, in attesa poi che prendano corpo e consistenza nel prossimo futuro. La dichiarazione sul futuro dell'Unione Europea allegata al trattato di Nizza – così come già era stato fatto ma in termini ovviamente diversi nel trattato di Amsterdam – questa dichiarazione è appunto la passerella, diciamo, lanciata verso il domani. Passerella se vogliamo, anche molto fragile, molto essenziale, anche un po' velleitaria nella sua aspirazione di lanciare un segnale veramente positivo di fiducia nel futuro dell'Unione Europea senza essere accompagnata da indicazioni propositive. Alla prossima Conferenza intergovernativa del 2004 è affidato il compito di affrontare alcuni problemi puntuali come la delimitazione delle sfere di competenza fra l'Unione Europea e gli Stati membri, lo status della Carta dei Diritti Fondamentali; la semplificazione dei trattati che sono diventati veramente farraginosi; il ruolo dei Parlamenti nazionali nella futura struttura europea. Questi sono considerati diciamo i punti di partenza per gettare le basi di una Costituzione Europea; oltre naturalmente la necessità di migliorare la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione e delle istituzioni. Legittimità democratica che, come ho accennato, implica poi tutta un'altra serie di considerazioni sulla presa di decisione a maggioranza e così via. Insomma, diciamo che è stato dato l'avvio, probabilmente, a un processo di sviluppo costituzionale permanente all'interno dell'Unione Europea. E qui ci

troviamo di fronte a un dilemma che è il seguente. In considerazione dell'allargamento ormai deciso, che avverrà prima con 6 o 7 Stati e poi con gli altri, in considerazione della consapevolezza inevitabile di un'Unione Europea domani veramente più disomogenea, cosa occorre fare nel frattempo? È meglio dedicarsi a consolidare, a migliorare le strutture esistenti per preparare una maggiore solidarietà, una struttura appunto più solida, più coesa, per ricevere gli altri Stati e quindi creare gli strumenti giuridici necessari per dare affidabilità questo processo? Questa è l'opzione cosiddetta "costituzionale": prima bisogna delineare, fissare i principi cardini perché poi tutto non venga scardinato dall'ingresso dei nuovi Stati, inevitabilmente partecipi di un processo diverso di modernizzazione e di adeguamento all'Europa già funzionante. Oppure, come altri pensano, lasciare che le cose seguano il loro corso, che le regole del mercato trascinino quest'Europa che, progressivamente, attraverso delle iniziative concordate da governi degli Stati membri, si adatti appunto a questo nuovo scenario. Insomma, in sostanza intervenire dal di fuori, di volta in volta, con provvedimenti appunto di carattere intergovernativo.

Per concludere: è possibile parlare di Costituzione Europea in un processo così in divenire e anche così incerto nei suoi vari momenti, in una fase in cui ci troviamo ancora di fronte a tutto un susseguirsi di modifiche, di aggiustamenti, di revisioni dei trattati vigenti per arrivare ad un trattato definitivo? Comunque la si voglia chiamare – Costituzione Europea, o trattato fondamentale, o Carta dei principi fondamentali dell'Unione – è certo che un insieme di elementi, di principi fondamentali dovrà pur essere enunciato, consolidato, fino a costituire un nucleo che per intendersi possiamo chiamare "costituzionale". Però queste modifiche e revisioni "costituzionali" sono operate dai governi, dagli esecutivi, non dai popoli europei! Mentre appunto una Costituzione, se così veramente si vuol chiamare, deve essere espressione dei rappresentanti dei popoli che formano l'Unione. Mentre per ora e credo per molto tempo ancora, il cosiddetto trattato costituzionale è e non potrà che essere frutto del lavoro dei governi, degli esecutivi, anche se naturalmente essi cercheranno di avvalersi dei suggerimenti provenienti dai varie istanze. Ecco allora perché eviterei personalmente di parlare, per il momento, di Costituzione Europea e preferirei parlare semplicemente di Principi fondamentali che dovranno guidare il futuro processo di integrazione europea.