

I

LA POLITICA



## *Verso il semestre di presidenza italiano dell'Unione Europea*

di Stefano Milia e Cristiano Zagari

*Nella breve storia delle istituzioni europee, le presidenze italiane sono sempre state riconosciute come occasioni per affrontare delicati passaggi legati alle riforme più significative dei Trattati. Questa volta il governo italiano è chiamato a ricoprire una funzione fondamentale nella definizione del futuro testo costituzionale dell'Unione, una sfida senza precedenti che potrà vincere solamente se riuscirà a mantenere saldo il sostegno delle principali forze politiche, economiche, sociali e culturali del paese. Una sfida che appare agevole superare unicamente se l'Italia saprà valorizzare al meglio la sua profonda e radicata tradizione europeista, battendosi senza ambiguità a favore di una forte integrazione politica del continente.*

### *Definizione e dinamiche della presidenza dell'Unione*

La rotazione semestrale della presidenza del Consiglio della Comunità/Unione<sup>1</sup> è, già da vari anni, oggetto di numerose critiche, sia dal lato dell'efficienza, sia dal punto di vista della trasparenza delle linee politiche propriamente europee. Nel quadro del prossimo ampliamento degli Stati membri, la riforma del criterio di rotazione è uno dei principali obiettivi delle riforme istituzionali che l'Unione si appresta a varare. Al mo-

<sup>1</sup> Tale sistema è previsto dall'art. 203 (ex art. 146) del Trattato che istituisce la Comunità europea. L'ordine dei turni, che nel tempo si è per vari motivi modificato, viene ora stabilito dal Consiglio stesso deliberando all'unanimità.

mento, comunque, continua a rappresentare un'opportunità e una sfida significativa per il paese che la detiene. Infatti, la presidenza fornisce maggiori strumenti e autorevolezza per poter agire più efficacemente su almeno due piani di intervento: contribuire al progresso generale del processo di costruzione europea e agire per valorizzare alcuni obiettivi specifici di interesse del proprio paese.

Tra i principali strumenti a disposizione del paese che assume la presidenza vi è la facoltà di predisporre il programma semestrale di lavoro del Consiglio, individuando e coordinando, fin dalle fasi preliminari, settore per settore, alcuni obiettivi e dossier prioritari, nonché organizzando coerentemente i rapporti colle altre istituzioni o organi dell'UE, che partecipano al processo decisionale. Tutto ciò deve avvenire sempre più in coordinamento con le presidenze, che precedono e seguono il semestre interessato (nel caso della presidenza italiana del 2003: Grecia e Irlanda).

Il cosiddetto "fattore campo" sembra invece destinato a giocare un ruolo sempre minore, perché è ormai prassi che la gran parte delle riunioni formali si tengano comunque a Bruxelles e solo alcune riunioni informali di ministri, seminari di studio o particolari conferenze internazionali rientranti nel dialogo UE/Stati terzi, siano ospitate sul territorio del paese che presiede il semestre.

Da questo punto di vista è indicativa, anche se non priva di interrogativi, la scelta dell'Italia di rinunciare per prima – pur non essendovi ancora l'obbligo formale<sup>2</sup> – all'organizzazione di un Consiglio europeo sul proprio territorio. Unico privilegio che sembra al momento ancora resistere è quello della lingua del paese che detiene la presidenza, la quale, nelle occasioni più informali dove per prassi è previsto un regime linguistico ridotto (generalmente inglese e francese), viene solitamente mantenuta.

Tuttavia, il semestre di presidenza significa anche opportunità preparativi ai più alti livelli politici, i quali generalmente si sostanziano nel cosiddetto "giro delle capitali" del presidente del

<sup>2</sup> Il Trattato di Nizza, infatti, prevede che lo svolgimento di tutti i Consigli europei a Bruxelles entri in vigore soltanto dal 2004 in poi.

Consiglio e/o degli altri ministri, onde incontrare i loro omologhi europei per illustrare i punti prioritari del programma elaborato. Tutto ciò contribuirà non poco a evidenziare tempestivamente problemi o convergenze, prima dei passaggi più formali del sistema decisionale comunitario. Inoltre, detenere la presidenza dell'UE implica una maggiore visibilità internazionale, in particolare quando si agisce nel quadro PESC, chiamati a esprimere la posizione ufficiale su determinate questioni dell'intera Unione.

L'Italia nell'apprestarsi a svolgere il compito della sua undicesima presidenza<sup>3</sup> della Comunità/Unione Europea necessariamente potrà e dovrà attingere anche alle passate esperienze che ha vissuto.

Il Paese si accinge, dunque, a tale impresa con una "squadra" di tipo misto in cui sono compresi – ai più diversi livelli: sia amministrativi, sia più propriamente politici – passati protagonisti di occasioni analoghe e forze nuove emerse dai cambiamenti politici più recenti. La capacità di dialogo, la maturità, l'efficienza, la chiarezza di linea e di visioni, che tale *mix* di attori riuscirà a mettere in campo, determinerà, in gran parte, la riuscita di tale sfida. D'altro canto, sempre più rilevante appare il ruolo dell'intera società italiana che – se opportunamente coinvolta in quest'esercizio, non meramente tecnico, bensì anche politico – potrebbe costituire un fondamentale valore aggiunto.

La responsabilità della presidenza coincide oggi con una fase nuovamente cruciale del processo di integrazione, all'indomani della firma dei Trattati di adesione<sup>4</sup> e alla vigilia della fase finale di una riforma "costituzionale", chiamata a definire gli

<sup>3</sup> L'Italia ha avuto già precedentemente tale incarico (dall'entrata in vigore del Trattato CEE) negli anni: 1959 (2° sem.), 1962 (2° sem.), 1965 (2° sem.), 1968 (2° sem.), 1971 (2° sem.), 1975 (2° sem.), 1980 (1° sem.), 1985 (1° sem.), 1990 (2° sem.), 1996 (2° sem.).

<sup>4</sup> Secondo le decisioni prese al Consiglio europeo di Copenhagen il 12 e 13 dicembre 2002 (Nr. 400/02), tale firma dei Trattati di adesione con dieci nuovi Stati (tra i tredici attualmente candidati) avverrà ad Atene il 16 aprile del 2003. Cfr. Conclusioni, p. 3 in rete: [ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=73779&LANG=1&File=/pressData/it/ec/73779.pdf&Picture=0](http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=73779&LANG=1&File=/pressData/it/ec/73779.pdf&Picture=0).

elementi caratterizzanti dell'Europa futura. Tale consapevolezza porta altresì a concludere che proprio questo semestre di presidenza, molto probabilmente, sarà per l'Italia l'ultima esperienza di questo tipo: quali che siano le scelte che verranno fatte, esse porteranno comunque a una profonda ridefinizione dei modelli di gestione attualmente vigenti.

*Le principali caratteristiche delle presidenze italiane della CEE/UE: 1975, 1985, 1990, 1996*

Nella breve storia delle istituzioni europee, le presidenze italiane sono sempre state universalmente riconosciute come occasioni fondamentali per avanzare nell'integrazione europea. Ciò è dovuto non solo all'esperienza di paese fondatore delle originarie comunità, ma soprattutto al limpido patrimonio ideale europeista<sup>5</sup> condiviso pienamente da un largo strato delle sue forze politiche, economiche, sociali e culturali.

Tale caratteristica trova la sua origine naturale nello sforzo compiuto proprio da alcuni statisti italiani, tra i quali ricordiamo Alcide De Gasperi e Gaetano Martino, che ha portato a Roma, il 25 febbraio del 1957, alla firma dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM); è però particolarmente evidente anche in successive presidenze gestite dal governo italiano, soprattutto a cominciare da quella dell'anno 1975.

Un'attenzione singolare allo sviluppo delle strutture istituzionali della Comunità prima e dell'Unione poi è stata una costante delle presidenze italiane, che non hanno mai mancato di portare avanti iniziative ambiziose ed elaborare proposte precise che indicassero soluzioni di riforma atte ad avvicinare le isti-

<sup>5</sup> Uno dei punti chiave di tale tradizione viene generalmente riconosciuto nella stesura del cosiddetto "Manifesto di Ventotene" avvenuta nel corso dell'anno 1941 a opera di Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni, confinati su tale isola dal regime fascista. Tale scritto, che delineava magistralmente la strada dell'integrazione che il vecchio continente avrebbe dovuto percorrere dopo la fine della guerra, ha costituito una delle principali basi, intorno alle quali si è andato poi sviluppando l'europeismo moderno.

tuzioni europee all'obiettivo di "carattere federale"<sup>6</sup>, da tempo perseguito dal Paese.

La spinta italiana verso riforme istituzionali europee, che conferissero maggiore democraticità, dimensione politica ed efficacia al livello sovranazionale è stata da sempre basata su giudizi che – senza ambiguità, imparando dalle lezioni della guerra e del dopoguerra – andavano chiaramente identificando l'interesse del Paese<sup>7</sup> con il rafforzamento della coesione politica, economica e sociale dell'intera Comunità e, in prospettiva, dell'insieme delle organizzazioni internazionali. Una valutazione corrisposta, all'interno della Costituzione repubblicana, nella disponibilità a cessioni di sovranità, contenuta nell'art. 11, riconfermata più volte dalle costanti interpretazioni estensive per opera della Corte Costituzionale.

La presidenza italiana del secondo semestre del 1975 va ricordata nel contesto del governo guidato da Aldo Moro che, durante il Consiglio europeo di Roma dell'1 e 2 dicembre – malgrado tensioni interne tra i membri della CEE su questioni internazionali e resistenze britanniche e danesi – ottenne che nel comunicato finale ufficiale venisse introdotta la previsione che: «[...] l'elezione del Parlamento europeo abbia luogo ad una data unica nel periodo maggio-giugno 1978». Malgrado il successivo slittamento di un anno<sup>8</sup>, si era ottenuta così una delle più grandi conquiste democratiche nella storia delle organizzazioni in-

<sup>6</sup> Tale formula è presente in innumerevoli risoluzioni approvate negli anni dal Parlamento italiano, più recentemente la definizione "carattere federativo" è stata utilizzata anche dal governo Berlusconi II, nel contributo elaborato per la riforma delle istituzioni europee, presentato il 25 luglio 2002 alla Conferenza degli Ambasciatori d'Italia, tenutasi a Roma. Tra gli emendamenti proposti dal governo italiano all'art.1 della bozza dei primi sedici articoli della futura Costituzione europea presentata dal *Praesidium* della Convenzione (CONV 528/03), compare la richiesta di cancellare la parola "federale", originariamente prevista nel testo.

<sup>7</sup> Un interesse che, almeno dall'inizio degli anni Novanta in poi, si caratterizza chiaramente nell'andare al di là della natura strettamente economica, poiché, da quel periodo in poi, l'Italia passa dallo stato di beneficiario a quello di contributore netto della Comunità europea.

<sup>8</sup> Le prime elezioni dirette a suffragio universale per il Parlamento europeo si tennero in effetti il 7 e 10 giugno 1979. L'affluenza alle urne in Italia fu quasi dell'86%.

ternazionali: il primo Parlamento sovranazionale, basato sul voto popolare a suffragio universale.

Ugualmente significativo è stato il ruolo svolto dalla presidenza italiana nel primo semestre del 1985, conclusosi con il vertice di Milano del 28 e 29 giugno. In quel momento la sfida consisteva nel non far fallire lo slancio riformista, che il Parlamento europeo aveva autorevolmente sostenuto, approvando il 14 febbraio 1984 la risoluzione sul “progetto di Trattato che istituisce l’Unione Europea” (progetto Spinelli) e sul quale il Consiglio non riusciva a fornire una valida risposta. Dopo la presentazione, nel marzo del 1985, di un rapporto elaborato da un comitato *ad hoc* per le questioni istituzionali<sup>9</sup> (comitato Dooge), il governo italiano presieduto da Bettino Craxi, decise di porre ufficialmente la questione delle riforme istituzionali europee all’ordine del giorno del Consiglio di fine presidenza, sebbene consapevole che – su un «progetto di mandato per una Conferenza intergovernativa», elaborato dal ministro degli Esteri Giulio Andreotti<sup>10</sup> – non vi fosse il consenso unanime degli altri governi. A Milano, la determinazione dell’esecutivo italiano farà sì che nel comunicato ufficiale conclusivo si stabilisca la convocazione, a maggioranza<sup>11</sup>, di una Conferenza intergovernativa (CIG) per l’elaborazione di riforme nel campo della creazione di una politica estera e di sicurezza comune e di adattamenti istituzionali, inerenti al processo decisionale in seno al Consiglio, i poteri esecutivi della Commissione, il ruolo del Parlamento europeo e l’estensione delle competenze della Comunità. Tale decisione, fondamen-

<sup>9</sup> Gli italiani facenti parte di questo comitato furono: Mauro Ferri, in rappresentanza del governo italiano e Carlo Ripa di Meana in rappresentanza della Commissione europea, guidata da Jacques Delors.

<sup>10</sup> Cfr. G. Andreotti, “Le tre vie possibili per l’Unione Europea”, «Il Corriere della Sera», 25 giugno 1985. L’autore qui insiste sull’impossibilità per l’Italia di allinearsi con coloro che vogliono andare più lentamente aggiungendo che: «tra la decisione di fare un nuovo Trattato – che non deve necessariamente essere adottato all’unanimità – e la decisione di emendare il Trattato attuale, all’unanimità, con modifiche che rendano però più efficace il processo decisionale e rafforzino il potere del Parlamento europeo – non vi sono altre soluzioni».

<sup>11</sup> Si espressero come contrari a questa ipotesi i governi inglese, danese e greco.

tale, ha poi portato all'Atto unico e quindi, alla prima sostanziale revisione dei Trattati, cui è seguita la stagione delle reiterate revisioni dei testi base del progetto europeo in cui oggi siamo pienamente coinvolti.

Nel secondo semestre del 1990, l'Italia era nuovamente chiamata a fare da battistrada per promuovere riforme fondamentali per il funzionamento e l'efficacia della Comunità. Questa volta, anche a causa dei grandi sconvolgimenti politici causati dal crollo del muro di Berlino – pur essendo stato acquisito un accordo generale sulla procedura e il calendario per l'avvio di una revisione costituzionale dei Trattati europei – molte ambiguità persistevano sulla esatta portata delle questioni, che avrebbero dovuto costituirne la sostanza.

Particolarmente curata è stata, quindi, da parte della presidenza italiana, tutta la fase di preparazione del mandato delle due CIG<sup>12</sup>, che avrebbero elaborato il nuovo Trattato. Tra le più importanti tappe di tale preparazione: la presentazione del *rapporto Carli* in materia di Unione economica e monetaria; l'elaborazione di un documento d'insieme sui vari aspetti dell'Unione politica e, infine, l'ospitalità assicurata alla assise congiunta di parlamentari europei e nazionali, svoltasi a Roma tra il 27 e il 30 novembre 1990.

Anche in questo caso la determinazione italiana – che rendeva tra l'altro ancor più evidente l'isolamento delle posizioni britanniche – fu essenziale per iniziare, senza ulteriori ritardi, la nuova fase di riforme. L'approccio del ministro degli Esteri Gianni De Michelis, che voleva essere a suo modo innovativo rispetto al tradizionale europeismo dei governi precedenti, ebbe però l'effetto di sacrificare molto dell'aspetto della dimensione più politica, a vantaggio di quella economico-monetaria.

Fu così, comunque, possibile per Giulio Andreotti, in qualità di presidente del Consiglio dei ministri, giungere per il vertice di Roma del 14 e 15 dicembre alla definizione di un man-

<sup>12</sup> Furono infatti convocate due distinte Conferenze intergovernative: l'una con il compito di definire l'assetto finale dell'Unione economica e monetaria e l'altra di delineare l'Unione politica.

dato, sostanzialmente unanime<sup>13</sup>, per le CIG che avrebbero portato, un anno dopo, alla firma del Trattato di Maastricht sull'Unione Europea.

Una sorte analoga capiterà nuovamente all'Italia nel primo semestre del 1996 quando, il 29 marzo, convocherà a Torino una nuova CIG di revisione dei Trattati. L'obiettivo espresso era delineare: «*Un'Unione più vicina ai cittadini*» e «[...] *basare i suoi lavori sulla considerazione che i cittadini sono al centro della Costruzione europea*» – nonché attenersi a – «[...] *una visione generale e coerente: il suo scopo è quello di soddisfare le esigenze e le aspettative dei cittadini e al contempo portare avanti il processo di costruzione europea e preparare l'allargamento futuro*»<sup>14</sup>. La presidenza italiana, nel redigere tale testo di mandato – che influenzerà poi per lungo tempo le riflessioni sulle riforme – sotto la responsabilità del ministro degli Esteri Susanna Agnelli, si ispirò largamente alle proposte avanzate dall'asse franco-tedesco. Si ricordi, inoltre, che tale presidenza fu caratterizzata dallo svolgimento di elezioni politiche nel Paese (21 aprile). Tale circostanza, pur non incidendo sulla linea politica generale seguita, non poté non indebolirne in parte l'azione e l'autorevolezza.

Il Consiglio europeo di chiusura del semestre, che si tenne a Firenze il 21 e 22 giugno, non poté, quindi, far altro che disegnare un bilancio ancora molto provvisorio riguardo alle questioni inerenti la revisione di Maastricht, oltre che a quelle del programma di lotta europea alla disoccupazione, che aveva rappresentato l'altra priorità del semestre.

I vertici di Torino e di Firenze furono caratterizzati anche da una serie di importanti manifestazioni. Questo dibattito diffuso a tutti i livelli è stato un altro aspetto caratteristico delle presidenze italiane. Forse anche a causa della estesa rete di movimenti europeisti esistente nel Paese, fin dagli Anni Settanta,

<sup>13</sup> Rispetto al *rapporto Carli*, che costituiva l'ossatura del mandato per la Conferenza intergovernativa sull'Unione economica e monetaria, si dovette registrare la riserva da parte del Regno Unito.

<sup>14</sup> Dal mandato per la Conferenza intergovernativa di revisione dei Trattati, approvato il 29 marzo 1996 a Torino.

ogni semestre ha coinciso con una particolare mobilitazione sociale, come, ad esempio, a Milano nel 1985<sup>15</sup>.

Pur apparendo difficile stabilirne esattamente il peso, il fenomeno è comunque la testimonianza di un'attenzione precoce degli italiani verso tali momenti della vita istituzionale europea tanto che oggi – di fronte alle regolari mobilitazioni con varie richieste in occasione dei vertici europei – appaiono anche con un significato pionieristico, sottolineando ulteriormente la sempre più rilevante dimensione politica, che il progetto di integrazione europea andava e va assumendo.

### *Il governo Berlusconi di fronte alla presidenza del 2003: opportunità e incognite*

L'organizzazione generale del prossimo semestre procede speditamente, specialmente attraverso iniziative di formazione e di sensibilizzazione interne alla Pubblica Amministrazione<sup>16</sup>, e l'Italia, in stretta cooperazione con la presidenza greca<sup>17</sup>, fissa

<sup>15</sup> Furono più di centomila le persone che da tutta Europa confluirono il 29 giugno sulla Piazza del Duomo, seguendo l'appello lanciato dalle principali organizzazioni europeiste italiane, tra le quali: il Movimento Federalista Europeo (MFE), il Consiglio italiano del Movimento Europeo (CIME), l'Associazione italiana dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE), l'Associazione Europea degli Insegnanti (AEDE).

<sup>16</sup> In particolare il Ministero della Funzione pubblica, in collaborazione con altre amministrazioni, ha promosso una serie di corsi di riqualificazione di vario livello riservati ai funzionari. Inoltre, la prospettiva del semestre di presidenza è stato anche uno dei temi principali della "1° Conferenza nazionale dell'alta dirigenza statale" tenutasi a Roma dal 3 al 5 febbraio 2003. In questo senso, il 10 febbraio 2003 a Roma, presso il CNEL, il ministro per le Politiche Comunitarie, Rocco Buttiglione, ha sottolineato nel suo intervento "La valorizzazione del Sistema-Italia nel processo di integrazione europea" (posto a chiusura della sesta sessione di confronto tra amministrazioni, parti sociali ed enti locali) che uno dei principali punti deboli dell'Italia, rispetto alle opportunità e sfide europee, rimane ancora l'organizzazione della sua amministrazione e il troppo scarso coordinamento tra i vari livelli della stessa.

<sup>17</sup> Dai due Stati è stato presentato il 20 dicembre 2002 un programma operativo comune per il 2003 (collegamento al programma sulla pagina del sito degli Affari Esteri: <http://www.esteri.it/polester/ue/index.htm>). In questo modo, per la

i dossier settoriali principali<sup>18</sup> sui quali incentrare la propria attenzione. Contemporaneamente, i lavori della Convenzione europea, chiamata a: «*Esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili*»<sup>19</sup> da sottoporre alla prossima CIG di revisione dei Trattati, vanno verso la loro annunciata scadenza, il 20 giugno 2003<sup>20</sup>, affidando nuovamente all'Italia importanti responsabilità nel campo delle grandi riforme costituzionali europee.

Malgrado non si possa ancora prevedere l'esatta portata dei risultati finali della Convenzione, l'Italia da molti mesi ormai sottolinea la necessità di svolgere l'ultima fase delle riforme durante il proprio semestre, a causa del complesso calendario europeo previsto per il 2004, così guadagnando crescenti consensi, sia nelle istituzioni comunitarie, sia in molti dei paesi membri. Consensi basati, però, non solamente su motivazioni di tipo tecnico, ma anche su chiare aspettative politiche. La principale è che la tradizione europeista italiana possa contribuire in modo rilevante ad approvare un Trattato costituzionale, finalmente abbastanza lungimirante

prima volta, si è data attuazione a una delle riforme adottate dal Consiglio europeo di Siviglia del 20 e 21 giugno 2002, che, oltre alla predisposizione di programmi annuali, prevedono anche la presentazione di un programma strategico pluriennale (di 3 anni).

<sup>18</sup> In ambito più prettamente economico si intende dare particolare rilevanza ad assicurare efficacia alle procedure di attuazione di alcuni punti della strategia di Lisbona (aumento del tasso di occupazione, sviluppo della responsabilità sociale delle imprese, maggiore competitività attraverso lo sviluppo delle reti di energia e trasporto, potenziamento delle infrastrutture con particolare riguardo ai nuovi paesi membri, rafforzamento delle politiche a favore della ricerca, integrazione degli obiettivi ambientali nelle politiche di settore, migliore integrazione dei mercati finanziari), una autorevole gestione macroeconomica dell'euro, la revisione di medio termine della politica agricola comune, una riflessione sull'importanza delle politiche di coesione, azioni in tema di protezione della famiglia e della salute dei cittadini.

<sup>19</sup> Dal testo della Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione Europea, adottata il 15 dicembre 2001 (Allegato I alle conclusioni del consiglio di Laeken, pp.19 ss cfr. SN 300/1/01 REV 1, in rete: [ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=68836&LANG=1&File=/pressData/it/ec/68836.pdf&Picture=0](http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=68836&LANG=1&File=/pressData/it/ec/68836.pdf&Picture=0)).

<sup>20</sup> La Convenzione europea al momento si è impegnata a presentare il testo, risultato dai propri lavori, durante il vertice finale della presidenza greca, che si terrà a Salonico.

da poter chiudere definitivamente la stagione delle riforme parziali e aprire un capitolo nuovo per l'intero continente.

Su tale previsione pesano però vari interrogativi non solo di natura esterna, bensì anche a carattere più interno. Il nuovo governo italiano non ha mancato, infatti, di mostrare in varie occasioni che, riguardo alle future riforme per l'Unione, non vi fosse più quel generale consenso sulla "vocazione federale" del processo di integrazione, che aveva caratterizzato praticamente tutti gli esecutivi precedenti; spesso, tra i vari ministri si sono alzate voci molto divergenti<sup>21</sup> sul contenuto della futura Costituzione europea. Il presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, ha preferito, quindi, adottare una strategia piuttosto "attendista" basata sul futuro ruolo di mediatore<sup>22</sup>, in cui si troverà a operare l'Italia durante il semestre di presidenza, tacendo sia sulle principali opzioni negoziali per le questioni più controverse, sia sulle possibili alleanze, che si potrebbero delineare in merito alle stesse.

L'analisi compiuta in precedenza solleva alcune perplessità in merito a tale strategia. Il percorso del passato, infatti, dimostra piuttosto come la spinta italiana si sia rivelata fondamentale in molte occasioni per far compiere salti di qualità al processo, rappresentando puntualmente la posizione più coerentemente integrazionista.

Per poter uscire da questi dilemmi, può risultare strategica l'azione intrapresa dal presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi<sup>23</sup>, che propone con forza la ricerca di una piattaforma

<sup>21</sup> Ci si riferisce in particolare alle ripetute dichiarazioni anti-europee della Lega e all'intervista a «La Stampa» di fine agosto da parte del ministro Giulio Tremonti, come pure all'atteggiamento tenuto in occasione della discussione sul mandato di cattura europeo. Come sintomatica di tali tensioni potrebbe essere interpretata la prematura rinuncia all'incarico di ministro degli Affari esteri da parte di Renato Ruggiero e la lunghezza dell'*interim* (circa 11 mesi), che ha tenuto il presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi.

<sup>22</sup> In tali termini si è espresso molto chiaramente il presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, durante la conferenza stampa, che ha concluso il 30 ottobre 2002 la visita a Roma del presidente della Convenzione europea Valéry Giscard d'Estaing. Tesi sostanzialmente riconfermata durante la successiva visita del presidente del governo spagnolo, Josè Maria Aznar (28 novembre 2002), occasione nella quale fu anche possibile approvare un documento di posizione comune fra i due paesi sulle riforme europee.

<sup>23</sup> Tale strategia è presente in una lettera che il presidente Carlo Azeglio Ciampi ha scritto il 21 novembre 2002 al presidente della Repubblica Federa-

ma comune dei sei paesi fondatori della Comunità<sup>24</sup>, il che potrebbe dare quell'autorevolezza necessaria all'iniziativa stessa, tanto da poter influenzare in modo positivo i lavori della Convenzione europea<sup>25</sup>.

Indubbiamente, le scelte finali che il governo italiano insieme agli altri intenderà assumere, si riveleranno, ancora una volta, determinanti per la qualità finale delle riforme. Però, sempre più che nel passato, giocherà un proprio ruolo anche l'opinione pubblica "europea" che, seppur in modo ancora relativamente lento<sup>26</sup>, si sta gradualmente affermando, in modo sempre più partecipato e critico, tra i protagonisti del processo. L'occasione è da ricercarsi, inoltre, nell'ampiezza dei partecipanti alla Convenzione e nella maggiore democraticità e trasparenza del metodo di lavoro adottato. Gli sforzi corali per addivenire a un

le di Germania, Johannes Rau e quasi contemporaneamente agli altri suoi omologhi dei sei paesi fondatori della Comunità, dove si legge: «[...] *appartengo ad una generazione che conserva vivo il ricordo dell'apporto fondamentale assicurato dai paesi fondatori alla costruzione e all'integrazione dell'Europa. In ogni passaggio difficile dell'Unione Europea essi hanno sempre dato prova di volontà d'avanzamento: questo è stato possibile perché condividono gli stessi ideali*».

<sup>24</sup> Si sottolinea che l'operazione non si presenta certo priva di difficoltà, dato che cinque di loro hanno già presentato le proprie posizioni ufficiali attraverso due distinti documenti (il *Memorandum* del Benelux del 4 dicembre 2002 e il contributo franco-tedesco del 15 gennaio 2003) divergenti, in particolare, sul punto relativo alla presidenza del Consiglio europeo. Il ministro degli Affari Esteri, Franco Frattini, ha confermato durante l'audizione svoltasi presso la Camera dei Deputati lo scorso 4 febbraio, che l'Italia, oltre a promuovere l'iniziativa rivolta verso i sei, sta comunque anche predisponendo una propria autonoma piattaforma negoziale.

<sup>25</sup> La validità di tale indirizzo è stata riconosciuta anche dal vicepresidente della Convenzione europea, Giuliano Amato, nell'articolo su «Il Sole 24 ore» del 5 gennaio 2003, dove riconosce molta più autorevolezza e funzionalità agli interessi italiani a una tale strategia di alleanze, piuttosto che al solo agire come mediatore, oppure al cercare degli assi alternativi promossi dagli inglesi.

<sup>26</sup> Il rappresentante del governo italiano nella Convenzione europea, Gianfranco Fini – lamentandosi della scarsa attenzione dei mass-media italiani sui temi delle riforme costituzionali dell'Unione – ha spesso fatto rilevare, in particolare durante il confronto con le parti sociali italiane tenutosi al CNEL il 15 gennaio 2003, come ciò sia dovuto anche a una specie di paradosso, che risiede proprio nella ampiezza dell'appoggio di cui gode in Italia il progetto di integrazione politica dell'Europa e che quindi, troppo raramente riesce a essere fonte di polemica tra i partiti italiani.

documento unico e completo, che non lasci aperte questioni sulle quali potrebbe fallire il successivo negoziato intergovernativo, dovrebbero essere appoggiati chiaramente dall'Italia<sup>27</sup>, nella prospettiva di un successo da coronare sotto il semestre di presidenza<sup>28</sup>.

Malgrado le migliori intenzioni, il negoziato intergovernativo presenta infatti alcuni vizi originari. Come Altiero Spinelli soleva dire: «[...] i governi nazionali sono nello stesso tempo veicoli e ostacoli nel processo di unificazione dell'Europa» – e ancora – «[...] il primo postulato dell'azione per costruire la federazione europea è che i governi nazionali non rinunciano mai spontaneamente alla sovranità [...]. Se il potere di creare le istituzioni europee è conferito esclusivamente ai governi nazionali, [...] l'esigenza di mantenere la sovranità nazionale a spese di una reale unificazione tenderà sempre a imporsi. Questa è la lezione che possiamo trarre dal fallimento di innumerevoli progetti di riforma delle istituzioni europee promossi dai governi nazionali»<sup>29</sup>.

Ancora una volta, il progetto europeo si trova di fronte a un bivio e l'Italia avrà in mano strumenti importanti per indirizzarlo, per far funzionare nel modo più efficace il dialogo tra istituzioni e “attori sociali” e per favorire – alla vigilia dell'evento che cambierà radicalmente la natura dell'Unione con l'unificazione della *Mitteleuropa* e l'adesione di una parte consistente del mondo slavo – scelte che non riguarderanno più questo o quel dettaglio del sistema istituzionale, ma l'alternativa fra la ricomposizione o la decomposizione del processo di integrazione comunitaria.

<sup>27</sup> Potrebbe, quindi, ancora apparire quantomeno prematuro dichiarare, come ha fatto recentemente nel suo articolo su «Il Corriere della Sera», del 20 dicembre 2002, il ministro degli Affari Esteri, Franco Frattini: «Malgrado i suoi sforzi, la Convenzione non sarà verosimilmente in grado di presentare a Salonicco un progetto condiviso e consensuale».

<sup>28</sup> Il motto spesso utilizzato “da Roma a Roma” potrebbe rimanere valido anche se si dovesse attendere per l'atto formale della firma il maggio del 2004, sotto presidenza irlandese, quando anche i nuovi dieci paesi membri saranno giuridicamente in grado di farlo.

<sup>29</sup> Da A. Spinelli, *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, La Nuova Italia, Firenze 1950 e dalla *Raccolta di documenti istituzionali della Comunità dal 1958 al 1982*, a cura del Parlamento europeo, Lussemburgo 1982.

