

## *La convenzione e la nuova Europa*

di Francesco Tufarelli

*La Convenzione europea, nata nell'auspicio di scrivere la nuova carta costituzionale dell'Unione, è prossima alla fine del suo mandato e di fronte a un guado. In questi ultimi mesi, la Convenzione dovrà, infatti, dimostrare di essere in grado di pervenire all'elaborazione di un testo unico e condiviso, che possa costituire una credibile base per i lavori della Conferenza intergovernativa.*

I lavori della Convenzione europea sono ormai giunti ad un punto di svolta. Esaurita, con successo, la fase di ascolto, è il momento di passare alla materiale redazione degli articoli. Le indicazioni offerte dai lavori dei gruppi costituiscono già una bozza di itinerario. L'impossibilità di votare e la ricerca del massimo consenso possibile non sempre hanno però consentito di individuare soluzioni chiare. Pur tuttavia, sulla sua capacità di approvare un testo equilibrato e condiviso, la Convenzione è chiamata a misurare la propria virtù.

Seppure, infatti, alcuni ne sostengono l'utilità quale strumento, indipendentemente dai risultati che potrà raggiungere, il rischio di essere archiviata come uno dei tanti esperimenti del diritto comunitario risulta ad oggi abbastanza elevato.

Fare il punto sui lavori della Convenzione europea a oltre dieci mesi dal suo insediamento e soprattutto a sei mesi dalla conclusione dei lavori appare, anche a un osservatore disattento, operazione complessa e piena di insidie.

Se da una parte si registra con soddisfazione la positiva chiusura di una fase di ascolto ricca di contributi e suggestioni, dall'altra si è costretti a rilevare che la seconda fase dei lavori,

dedicata alla redazione dei testi, vive ancora un periodo di notevole incertezza.

Un segnale preciso in questo senso è stato offerto dalla proroga dei termini di conclusione dei lavori. Infatti, se inizialmente un anno di lavoro era stato ritenuto sufficiente per assolvere i delicati compiti assegnati dal Consiglio europeo di Laeken; in seguito, pur confermando il vertice di Salonicco (20 e 21 giugno 2003) come termine ultimo per la presentazione dei risultati, si sono previste riunioni della assise anche per i mesi di aprile, maggio e inizio giugno, e si è addirittura ipotizzata una possibile riunione il 12 e 13 giugno (se necessaria, recita il comunicato del Segretariato).

Il prolungamento dei termini inizialmente previsti non segna certo un punto a favore dell'ipotesi di celebrare l'intera Conferenza intergovernativa nel corso del semestre di presidenza italiana, fissato dal 1° luglio al 31 dicembre 2003, e d'altra parte non offre certezze in ordine al regolare succedersi dei diversi eventi previsti per il primo semestre 2004: allargamento dell'Unione con tutto ciò che questo comporta ed elezioni del Parlamento europeo.

Esaurita dunque la fase di ascolto e terminati i lavori di gran parte dei gruppi<sup>1</sup> incaricati di elaborare alcuni contributi per indirizzare la discussione, il *plenum* dell'assemblea si è trovato a discutere sulle diverse ipotesi presentate e solo alla fine del mese di ottobre i lavori hanno potuto essere sostenuti dal cosiddetto "scheletro"<sup>2</sup> predisposto dal *Praesidium*.

Le poche pagine a disposizione e lo stato ancora "acerbo" dei lavori non consentono, dunque, una completa disamina di

<sup>1</sup> In realtà, nel momento in cui l'articolo viene redatto sono ancora in corso i lavori dell'ultimo gruppo dedicato all'Europa sociale, pur tuttavia i risultati, già in gran parte noti, non sembrano apportare un contributo significativo ai lavori sin qui svolti.

<sup>2</sup> La bozza di indice del nuovo trattato costituzionale presentata dal presidente Giscard d'Estaing e dal *Praesidium* (CONV - 369/02) non fornisce alcun riferimento ai contenuti, si propone invece di illustrare l'articolazione di un eventuale trattato. In realtà, per esplicita ammissione degli autori, l'inserimento di alcuni titoli di articoli non intende pregiudicare né anticipare i risultati dei dibattiti in Convenzione.

tutti i punti oggetto di attenzione da parte dell'assemblea, pur tuttavia possono ben essere segnalati i principali motivi di interesse del dibattito, chiedendo in anticipo "venia" se le conclusioni della Convenzione dovessero smentire gli assunti del presente contributo. Sono questi, d'altronde, i rischi che corre chi si applica alla cronaca piuttosto che alla storia.

Una prima notazione è dedicata alla natura giuridica della Convenzione. Lo strumento, sottoposto a un attento esame da parte dei giuristi delle diverse scuole, non ha trovato, nel campo delle attuali categorie, una puntuale classificazione e, dunque, quasi tutti i più attenti osservatori sono oggi del parere di sottolinearne il carattere politico, piuttosto che avventurarsi in improbabili definizioni. Si può dire – senza timore di smentite – che la Convenzione ha guadagnato sul campo della politica i suoi gradi, mentre permane nel campo del diritto una "strana creatura", difficilmente classificabile e inquadrabile.

Altro elemento di indubbio interesse è costituito dal particolare rapporto della Convenzione europea con le modifiche istituzionali introdotte dal Trattato di Nizza (che come noto è entrato in vigore il 1° febbraio 2003).

È importante rilevare come, scongiurato il rischio di una bocciatura del Trattato di Nizza a opera del *referendum* irlandese<sup>3</sup>, le novità introdotte si trovino oggi a essere messe in discussione ancor prima di entrare in vigore. Infatti, un documento del *Praesidium*, elaborato nei primi giorni di gennaio 2003<sup>4</sup>, pur ammettendo che le modifiche introdotte dal Trattato di Nizza mirano a preparare le istituzioni dell'Unione all'allargamento, non esclude che il *plenum* della Convenzione possa trattare di questioni connesse a un ulteriore miglioramento del funzionamento delle istituzioni stesse, anche quan-

<sup>3</sup> Per alcuni mesi si è assistito al paradosso di un'eventuale bocciatura del Trattato di Nizza da parte dell'Irlanda. Tale elemento, insieme ad altri, consiglia di affrontare in maniera sistematica il problema relativo alle ratifiche nazionali dei Trattati.

<sup>4</sup> Si tratta del documento CONV 477/03, presentato il 10 gennaio 2003 e intitolato "Funzionamento delle istituzioni". Tale documento, seppur elaborato dal Segretariato della Convenzione, è stato poi approvato dal *Praesidium* della stessa prima di essere presentato in plenaria.

do vadano al di là, o addirittura sostituiscano, le disposizioni approvate a Nizza.

Tale assunto, oltre a rendere incerto il tema della discussione, non aiuta certamente i lavori della Convenzione. Sebbene, infatti, a nessuno sfugga il modesto risultato delle ultime Conferenze intergovernative e degli ultimi Consigli europei – peraltro fra le cause principali della convocazione di una Convenzione europea – non appare particolarmente prudente affidare a un documento così interlocutorio, come quello considerato, un'affermazione di tale portata.

Seppure il Trattato di Nizza costituisce il chiaro risultato di una “trattativa al ribasso”, figlia peraltro di quel sistema di voto all'unanimità che molti paesi mirano a eliminare, questo costituisce ad oggi, se non altro, una base comune ai quindici paesi membri, che attualmente sono gli unici titolati ad apportare modifiche ai Trattati dell'Unione. Riaprire le trattative, così faticosamente chiuse a Nizza, seppur nell'informale clima della Convenzione, è una decisione grave, soprattutto se l'azione non trova sostegno in un cammino ben delineato e con traguardi, almeno minimali, precisi.

### *Trattato o Costituzione: una scelta complessa*

Il progetto preliminare di Trattato costituzionale – distribuito ai membri della Convenzione nella riunione del 28 ottobre 2002 – rappresenta in sostanza un semplice indice e la denominazione “progetto preliminare” appare in realtà piuttosto spropositata, rispondente in realtà più all'intenzione del presidente e del *Praesidium* che all'effettivo risultato. Esso costituisce comunque una base di partenza, e già questo non è poco, considerato il momento di “smarrimento” attraversato dall'assemblea al termine della fase di ascolto e prima della predisposizione degli elaborati da parte dei gruppi di lavoro.

Una prima particolare caratteristica riguarda la denominazione del documento. Si ricordi infatti che, fra le prime questioni proposte, vi era quella riguardante il titolo da dare al frutto dei lavori della Convenzione. Mentre alcuni sostenevano la ne-

cessità di approvare una vera e propria bozza di costituzione, altri sostenevano l'esigenza di parlare più semplicemente di Trattato. Non vi è sicuramente bisogno di ricordare al riguardo che alcuni paesi, già membri dell'Unione, non avendo una Costituzione nazionale, faticano non poco ad accettarne una europea.

La "salomonica" soluzione di denominare il documento base "*progetto preliminare di trattato costituzionale*", se da una parte, rispetta pienamente i tradizionali canoni delle trattative in sede comunitaria, d'altra parte, appare un deciso passo avanti verso una vera e propria Costituzione europea. Tuttavia, ciò che francamente stupisce è il contenuto della seconda pagina del documento, ove il titolo viene sostituito da un ancor più audace "*trattato che stabilisce una costituzione per l'Europa*". È appena da notare che, nelle righe che precedono il secondo titolo, non si parla mai di Costituzione, bensì si accenna molto genericamente ad un "*eventuale trattato*". Se tale iniziale variegata "galleria di titoli" dovesse risultare eccessivamente vincolante, un attento lettore potrà consolarsi leggendo l'ancor più vaga previsione delle tre righe introduttive.

Il sistema della domanda a risposta multipla non trova un'eccezione neanche nel primo articolo dove, nel momento di definire l'Unione, il *Praesidium* presenta all'assemblea ben quattro diverse denominazioni (Comunità europea, Unione Europea, Stati uniti d'Europa, Europa unita). A parte ogni possibile riflessione sui diversi nomi più o meno attuali, e più o meno destinati a richiamare situazioni preesistenti, sul punto si sono alternati diversi interventi anche con spunti decisamente umoristici. Un membro della Convenzione ha addirittura sostenuto che la denominazione Europa unita, più che la comunità, evoca nella memoria una squadra di calcio.

In ordine alla personalità giuridica dell'Unione, la precisa e puntuale relazione del Vicepresidente Giuliano Amato, non ha in realtà suscitato critiche degne di nota e dunque, pur in mancanza di un voto – consolidata abitudine della Convenzione e per espressa volontà del presidente – una personalità giuridica autonoma dell'Unione Europea appare a oggi uno dei pochi punti fermi nell'immaginario collettivo dei componenti della Convenzione.

## *Il ruolo della Carta dei diritti fondamentali*

Il primo vero problema che ci si è posti, dopo aver genericamente affrontato il tema relativo alla cittadinanza dell'Unione, riguarda l'introduzione della Carta dei diritti fondamentali all'interno del nuovo Trattato costituzionale. Per tale quesito, ad eccezione di poche e isolate resistenze, appare pacifica la soluzione positiva, così come sostenuta nella relazione del commissario Vitorino.

Il problema riguarda ormai solo la modalità d'inserimento; infatti, se una parte dell'assemblea propende per una trascrizione *sic et simpliciter* dell'intera Carta all'interno del Trattato, altra parte preferirebbe optare per un rinvio, operato attraverso uno dei primi articoli della bozza di Trattato. Permangono al riguardo solo alcune resistenze di chi, ritenendo correttamente la Carta un documento politico, accetta con difficoltà la sua trasformazione in un testo giuridicamente vincolante. Peraltro, gli stessi sostenitori di tale tesi non mancano di sottolineare anche possibili ridondanze e ripetizioni nel testo del futuro Trattato a causa dell'inserimento della Carta stessa.

Per quanto attiene alla prima obiezione, si può facilmente rispondere che il carattere generale delle previsioni contenute nel documento di Nizza non crei grandi problemi di attuazione. In realtà, l'obiezione riveste fondamentalmente una valenza politica; i sostenitori di tale ipotesi ritengono che le modalità di approvazione della Carta non ne consentono una trasposizione semplice in un testo di diverso valore. Tecnicamente la questione non presenta grandi criticità, infatti, l'indicazione in senso favorevole della Convenzione e la successiva approvazione da parte della Conferenza intergovernativa risolverebbero ogni residuo problema.

Con riferimento, poi, alle eventuali ripetizioni, è importante considerare che un tale assunto non ha mai costituito un problema; l'eventuale riproposizione di principi generali unanimemente accettati e, tra l'altro, di comune buon senso, non può che fare del bene all'Unione Europea. La riflessione da fare riguarda eventualmente i contenuti della Carta, i quali, seppure condivisi da tutti, non appaiono precisissimi, soprattutto con riferimento alle radici e ai valori fondanti dell'Unione.

La Società civile italiana, infatti, più volte sollecitata a esprimere il proprio parere sui contenuti della Carta di Nizza, non ha esitato in diverse occasioni a definire il documento debole, tipico risultato di una lunga trattativa “al ribasso”.

Pur accettando l’assioma dell’“immodificabilità” della Carta, pena la riapertura di violente e interminabili polemiche, non si può fare a meno di valutare l’omissione di ogni riferimento alle comuni radici dei paesi componenti l’Unione.

Per quanto concerne i cosiddetti “principi fondamentali” è importante rilevare che i lavori della Convenzione risultano fino a oggi costellati da continue enunciazioni, riguardanti i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Con riferimento soprattutto al primo, evocato nella sua dimensione orizzontale e verticale, la linea seguita è quella tracciata da Maastricht in poi, tanto da far credere ai più che il principio di sussidiarietà sia una creazione del diritto comunitario.

Se il principio fissato resta quello di attribuire le funzioni all’organo che, a maggior contatto con i cittadini, le può svolgere nella maniera migliore – basandosi sul presupposto che non vi è nessuna necessità che l’organo superiore debba svolgere le funzioni che l’organo inferiore può svolgere in maniera più ordinata, coordinata ed efficace e con maggior soddisfazione dei cittadini europei – a cascata ne deriva la possibilità che alcune materie, originariamente di competenza della comunità, possano tornare agli Stati nazionali. Su tale impostazione evidentemente l’applicazione del principio di sussidiarietà guadagna l’appoggio anche di coloro che sostengono tesi più intergovernative che comunitarie.

Se dunque abbastanza chiara e condivisa pare l’enunciazione relativa al principio, e unanimemente riconosciuta risulta la sua validità, altrettanto non si può dire con riferimento agli strumenti o agli organi destinati a operare la vigilanza sul rispetto del principio stesso. Se, infatti, si scorge un mal celato tentativo dei parlamenti nazionali di avocarsi tale compito, in concorrenza con la Corte di Giustizia europea, bisogna francamente ammettere che su tale punto le idee rimangono ad ora confuse.

Andando ad affrontare il tema relativo alle competenze dell'Unione, un punto su cui si è avuto modo di dibattere vivacemente, è stato quello relativo alla politica estera e di difesa comune. In realtà sulla questione si è manifestata una convergenza di diversi paesi, in ordine alla necessità di assicurare una sola voce all'Europa, quel tante volte evocato "*Mr. Europe*" oggetto diversi anni fa di una pungente battuta di Henry Kissinger. Su tale punto guadagna consensi l'ipotesi di unificare le figure del commissario alle relazioni esterne con quelle attualmente attribuite al cosiddetto "*Mr. PESC*". Alcuni azzardano addirittura ad attribuire a un organo così disegnato la vicepresidenza della Commissione, ma, come spesso accade in Convenzione, quando dall'enunciazione teorica si passa al concreto provvedere, le posizioni diventano variegate e l'armonia cessa come d'incanto.

La Commissione resta, comunque, il vero e principale oggetto di attenzione da parte dei membri della Convenzione, sia quando se ne discutono le funzioni, che quando si parla della sua composizione. Già dall'inizio dei lavori, infatti, la partecipazione di soli due membri della Commissione ai lavori della Convenzione non era stata sufficiente a tradire la fondamentale importanza dell'organo, che a oggi viene da tutti identificato, nel bene e nel male, come il principale attore europeo. Ogni proposta della Commissione, anche quando non sia ufficiale, viene accolta con lo stesso spirito con cui l'editto di un principe veniva accolto in un feudo medioevale. Così troppo spesso, invece di concentrarsi sui contenuti, i convenzionali si dividono in due fazioni, una a favore e una contro. Se la necessità di rinforzare tale organo viene da più parti ribadita, la contemporanea battaglia condotta dai parlamentari europei e dai rappresentanti dei governi nazionali, rende facilmente visibile un latente conflitto con le crescenti funzioni del Consiglio e del Parlamento europeo. In tal senso è diretta la proposta di chi si augura che il futuro presidente della Commissione e la Commissione stessa debbano non solo ricevere il gradimento, come avviene già oggi, ma anche la fiducia dell'Assemblea parlamentare.

Se dunque il dibattito sulle funzioni non brilla per chiarezza, anche per quanto riguarda la questione del numero dei componenti si sollevano rilevanti problemi. Nonostante che a Nizza si sia già stabilita l'elevazione del numero dei commissari da venti a venticinque, l'Assemblea convenzionale appare spaccata fra chi si augura il mantenimento degli attuali venti componenti e chi, principalmente i paesi candidati, si auspica l'applicazione della semplice regola di assegnare a ogni Stato un membro della Commissione. Al riguardo è fin troppo facile valutare le conseguenze della seconda scelta. Se, infatti, sono da comprendere le ragioni di chi, entrando per la prima volta, si sente garantito dalla presenza di un suo rappresentante, in quello che fino a oggi è stato il vero governo dell'Unione; d'altra parte non si può sottovalutare la conseguenza di una tale scelta, che moltiplicherebbe fino a numeri adesso oggettivamente non prevedibili i membri dell'organo, procurando prevedibilmente la sua paralisi. Fra le due diverse, e diametralmente opposte ipotesi, si fa più recentemente strada la tesi formulata da chi opterebbe per uno sdoppiamento degli eventuali portafogli o addirittura per l'introduzione dei cosiddetti commissari *junior*. L'assunto si presenta evidentemente suggestivo, anche se il giurista italiano nel valutarla finisce per essere condizionato inevitabilmente dall'attuale, poco felice, esperienza dei viceministri italiani.

È evidente che se tale ipotesi dovesse vedersi confortata, sarebbe necessario un approfondimento in ordine a ogni portafoglio e alle funzioni di ogni singolo commissario, verificando la possibilità di divisioni che non creino a valanga effetti traumatici sulle materie oggetto dell'intervento.

Con riferimento al Parlamento europeo, nonostante i parlamentari presenti ne abbiano spesso rivendicato il ruolo – soprattutto con riguardo ai rapporti con la Commissione e con il Consiglio e riguardo alla possibilità di avere una vera e propria voce in tema di finanze dell'Unione, per quanto concerne sia le entrate che le uscite – pare, viceversa, che le maggiori problematiche riguardino al momento il numero dei componenti, peraltro anch'esso già predefinito a Nizza, il sistema di rappresentanza e il sistema elettorale. È comunque da segnalare l'interessante discussione avvenuta nel gruppo di lavoro presieduto da

Gisela Stuart, nel momento in cui si è avuto modo di affrontare il rapporto tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo.

Al riguardo, è appena il caso di ricordare che, in tema di cooperazione tra organi legislativi, fra gli strumenti adatti a realizzare lo scopo, si è valutata l'ipotesi di un congresso, la cui articolazione e i cui compiti sono ancora da definire.

L'istituzione di un congresso dei popoli d'Europa, auspicata dal presidente, Giscard d'Estaing, non ha trovato nel gruppo di lavoro e nel *plenum* dell'assemblea un'accoglienza particolarmente calda. In un momento in cui ci si accinge a rimodulare i rapporti di forza fra i diversi organi dell'Unione, l'idea di costituire un ulteriore strumento di rappresentanza, dalla composizione incerta e dai compiti indefiniti, ha preoccupato gran parte dei delegati. Pur tuttavia, tale atteggiamento non ha impedito al *Praesidium* di includere una previsione di articolo *ad hoc* nella bozza di Trattato distribuita il 28 ottobre 2002. Allo stato dei lavori un'ulteriore questione sembra interessare i membri della Convenzione: la Presidenza dell'Unione. Su tale punto stanno tuttora fiorendo le più ardite ipotesi.

Seppur quasi unanimemente si ritiene superato il sistema di presidenza semestrale, attualmente in vigore, diversi delegati hanno sottolineato i meriti storici di tale istituto, che ha avuto in questi anni il ruolo indiscutibile di avvicinare i cittadini alle istituzioni comunitarie. I più coraggiosi fra i convenzionali sono arrivati a ipotizzare che il sistema di rotazione semestrale venga mantenuto per le eventuali vicepresidenze e per la celebrazione dei Consigli europei.

Per onor di cronaca, è opportuno riferire che, proprio mentre questo testo va in stampa, alle ipotesi storiche in ordine alla presidenza biennale del Consiglio – eventualmente temperata da alcune vicepresidenze – va ad accostarsi l'interessante opportunità di prevedere un presidente unico dell'Unione, che sia presidente contemporaneamente del Consiglio e della Commissione. Gli esponenti di questa, ad oggi audace, scuola di pensiero ritengono che una tale soluzione eviterebbe di mettere in conflitto fra loro i presidenti delle due istituzioni. È da segnalare che, nonostante la coscienza della difficoltà di una tale co-

struzione, proprio in questi giorni giuristi esperti si stanno confrontando sull'attuazione pratica del progetto.

La Convenzione dunque ha sinora assolto ai suoi primi compiti. La fase di ascolto si è regolarmente svolta, integrando nel dibattito contributi fino ad oggi esclusi dai lavori; il *Praesidium* ha fornito all'assemblea diversi strumenti di lavoro preziosi per la discussione, anche se non sempre coerenti con quanto ascoltato in plenaria; i gruppi di lavoro hanno compilato condivise tracce di lavoro e, soprattutto, l'Assemblea – seppur nel *deficit* di votazioni, fortemente voluto dal presidente, Giscard d'Estaing – si è trovata spesso ad appoggiare le soluzioni proposte.

Se dunque il bilancio al momento appare positivo, è a onor del vero necessario segnalare che la parte più delicata del lavoro inizia ora.

Nell'ultimo trimestre, la Convenzione dovrà, infatti, dimostrare di essere in grado di pervenire all'elaborazione di un testo unico e condiviso, che possa costituire una credibile base per i lavori della Conferenza intergovernativa. L'incertezza sui tempi di svolgimento della seconda, non facilita sicuramente la formulazione di ipotesi al riguardo<sup>5</sup>. È però sicuro che la mancanza di una chiara indicazione libererà la CIG da ogni obbligo anche politico e andrà a iscrivere la Convenzione fra uno dei tanti esercizi di accademia di cui la storia dell'Unione è piena.

<sup>5</sup> Se da una parte, infatti, si preme per comprimere i tempi di attesa fra la fine dei lavori della Convenzione e l'inizio dell'Intergovernativa dall'altra parte permane la resistenza di alcuni Stati che vorrebbero una sosta più lunga per consentire ai cittadini l'assimilazione dei risultati della Convenzione. Al riguardo si segnala la preoccupazione di chi vede in un intervallo troppo ampio la concreta possibilità di privare di forza politica gli eventuali risultati raggiunti dalla Convenzione.

