

## *Quali nuovi equilibri dopo la Convenzione*

di Francesco Tufarelli

*Indipendentemente dai risultati concreti prodotti e dalla fortuna che questi avranno nel corso della Conferenza intergovernativa, non si può negare che la Convenzione ha determinato nuove alleanze e nuovi scenari nel panorama politico dell'Unione. Nello specifico, un occhio attento deve essere rivolto ai rapporti di forza fra i diversi organi che oggi compongono le istituzioni comunitarie.*

*In sostanza, dopo la celebrazione della Convenzione, c'è qualcuno in Europa che conta più di prima? E se così fosse, a scapito di chi tale potere è stato conquistato? E infine, tali ipotetici nuovi assetti resisteranno alla celebrazione della Conferenza intergovernativa?*

La prima domanda che si potrebbe porre ai curatori di questo quaderno riguarda i diversi articoli concernenti la Convenzione europea e la loro collocazione all'interno del volume.

Nei quaderni precedenti, infatti, gli articoli sulla Convenzione europea si giustificavano con il contemporaneo svolgimento dei lavori e l'estrema attualità delle tematiche trattate. Ma oggi, quando oramai il cammino della storia punta decisamente sulla Conferenza intergovernativa, quali possono essere mai le ragioni che inducono a riflettere con ben due distinti contributi sui lavori dell'assise di Bruxelles? La spiegazione è, in realtà, abbastanza semplice. Infatti, nel corso del dibattito che precede la compilazione di ogni indice, gli autori hanno sottolineato, con differenti motivazioni, l'importanza della fase convenzionale e si è arrivati a interrogarsi su quale fosse stato il reale contributo

portato dall'assemblea presieduta da Giscard d'Estaing al dibattito sul futuro dell'Unione.

Un tale soggetto di riflessione richiederebbe in realtà una pubblicazione *ad hoc* e invero tanti lavori vengono elaborati in questi mesi nelle più diverse sedi europee.

Qui, invece, si è scelto di discutere su una semplice affermazione: "Nulla sarà più uguale in Europa dopo la celebrazione della Convenzione europea". Su tale assunto sono scaturiti due diversi spunti di riflessione. Il primo, oggetto di questo contributo, legato al sistema e all'equilibrio dei poteri all'interno dell'Unione; il secondo di Giuseppe Busià, legato più strettamente alle diverse dinamiche convenzionali e ai risultati ottenuti, visti in relazione al loro impatto sulla Conferenza intergovernativa, sul suo metodo di lavoro e sui futuri trattati. Di conseguenza si è compreso il primo contributo all'interno della parte dedicata ai politologi e agli storici, lasciando il secondo nella parte dedicata ai giuristi.

Nulla sarà più uguale, dunque, questa è l'affermazione fondamentale e che si presta ad aspre critiche, rivolte in particolare da chi ha visto e vede tuttora la Convenzione come un "accidente" della storia, da rimuovere e preferibilmente dimenticare, relegandola nell'ampia schiera delle occasioni perse da un'Unione Europea alla ricerca di una nuova identità.

Appare innegabile, infatti, che il modello della Conferenza intergovernativa - la quale comprendendo gli esponenti dei governi esclude tutte le altre espressioni istituzionali e non - risulta così assolutamente più gradito a chi di tali dinamiche è sempre stato protagonista e che inevitabilmente vede come "intrusi" i 207 convenzionali. D'altra parte, come si è già avuto modo di accennare in precedenti interventi, fu proprio il fallimento delle anteriori conferenze intergovernative a consigliare l'adozione di un metodo nuovo e di una formula organizzativa diversa, meno legata al consolidato schema degli incontri fra i governi.

Pur non sottraendosi ad alcune valutazioni in ordine ai lavori e ad alcuni pregevoli risultati raggiunti, il presente articolo non vuole andare a stimare i due strumenti (Convenzione e CIG) comparativamente, definendo un vinto e un vincitore. Questo perché *in primis* le due formule organizzative sono

troppo differenti per poter essere comparate e in secondo luogo perché la Convenzione - ben lungi dal sostituire la Conferenza intergovernativa - ne costituisce sinora solo una “qualificata introduzione”. Si rileva che è difficile comparare elementi che abbiano caratteristiche così differenti, storie peculiari e soprattutto funzioni non omogenee. Viceversa, l'intenzione dell'autore è quella di valutare se i sedici mesi di lavoro abbiano contribuito, almeno in teoria, a modificare i rapporti di forza all'interno delle istituzioni comunitarie e nazionali.

Una traccia potrebbe essere idealmente costituita dalla domanda: “Dopo la Convenzione europea chi conta di più e chi di meno in Europa?”.

Il quesito è evidentemente semplicistico e ovviamente non si riferisce a singoli personaggi, anche se sarebbe interessante e divertente fare un'analisi in tal senso; bensì alle diverse istituzioni che hanno contribuito al dibattito attraverso i loro rappresentanti. Occorre, peraltro, per onestà di analisi, riflettere su un assunto rilevante, che non può sfuggire a chi ha - seppur distratamente - assistito alle diverse sessioni convenzionali, vale a dire lo “strapotere” esercitato all'interno della Convenzione da un organo non eletto e cioè il Presidente Giscard d'Estaing e il suo *Presidium*.

È opportuno ricordare che fu proprio la cooptazione del Presidente e dei suoi due Vice, scelti direttamente dal Consiglio europeo di Laeken, a costituire la prima nota stonata della Convenzione.

Nelle prime riunioni diversi delegati rilevarono tale anomalia e, fra il serio e il faceto, in una delle ultime riunioni - di fronte ad un membro che invocava la sfiducia al Presidente - i più accorti giuristi rilevarono l'impossibilità di revocare una fiducia, che in realtà non era mai stata concessa. Tale situazione risulta ancor più “imbarazzante” ove si consideri la tempistica della Convenzione e la serenità con cui, dopo aver discusso oltre quindici mesi su questioni di principio, in poco più di due notti il *Presidium* abbia sottoposto all'assemblea diverse decine di articoli “preconfezionati”, che solo in parte riprendevano i temi emersi all'interno delle discussioni dei gruppi di lavoro. Dunque, se ci si volesse avventurare nel gioco accennato qual-

che riga più su, si potrebbe dire che dopo la Convenzione, in Europa contano di più Valery Giscard d'Estaing, Jean Luc Dehane e Giuliano Amato, più ancora dei governi che ne hanno espresso i nomi, ma questo i più attenti osservatori lo avevano già rilevato nel corso delle prime sedute.

### *La fase di ascolto*

Personalismi a parte, seguendo l'ordine dei lavori, il primo elemento di novità è costituito dalla cosiddetta fase di ascolto, nella quale la Convenzione europea si è dimostrata disponibile ad accogliere contributi della società civile, nelle sue più diverse manifestazioni, siano esse accademiche, espressione di governi locali e regionali, oppure puramente associative. Se è vero che tale fase ha ospitato diversi contributi, ivi compreso quello dei giovani, riuniti in una loro apposita Convenzione, va osservato che la limitatezza del tempo a disposizione e la scarsa diffusione del messaggio non hanno sicuramente contribuito a produrre quei risultati che sarebbe stato auspicabile ottenere. Si rileva, infatti, che i destinatari del beneficio di esporre le loro idee sono stati fondamentalmente i più importanti e noti network europei e le più prestigiose università unitamente ad alcune organizzazioni di enti locali e regionali. Non è stata sufficiente al riguardo la pubblicità data all'iniziativa; attraverso la tecnologia informatica; infatti, la scarsa diffusione di adeguati strumenti, soprattutto in alcuni paesi, si è unita al limitato tempo che la Convenzione ha avuto per procedere a tali audizioni.

Sinceramente, va riconosciuto che più articolati e ricchi appaiono i singoli contributi elaborati dai governi degli Stati nazionali con riferimento alla consultazione della società civile, consegnati nella gran parte dei casi entro il primo semestre 2003. Parimenti strutturato e ricco di suggestioni, appare il contributo elaborato dalla Convenzione dei giovani, la quale nonostante presenti un inevitabile *deficit* di rappresentanza in fase di nomina dei componenti, ha acquistato democraticità nel corso dei lavori, sia con riferimento alla nomina del presidente e del *presidium* in questo caso votati, che riguardo al sistema di discussio-

ne nella quale, è importante dirlo, è stato possibile utilizzare uno strumento non concesso alla corrispondente Convenzione *senior* ovvero la possibilità di votare e, dunque, di approvare una serie di testi intermedi nei gruppi di lavoro e un testo finale in *plenum*, con chiare indicazioni di maggioranza e minoranza.

In sostanza, dunque, pur con i limiti evidenziati, possiamo ritenere che esaurita la fase convenzionale, giovani e società civile in Europa contano di più, o, se non altro, hanno trovato un canale istituzionale, sebbene sperimentale, di comunicazione diretta. Chi scrive ritiene al riguardo che d'ora in poi sarà difficile tornare indietro.

### *I gruppi di lavoro*

Elemento qualificante dei lavori in Convenzione è stata l'istituzione di diversi gruppi di lavoro. Questi, rappresentativi del *plenum* della Convenzione, meno numerosi e con oggetti specifici su cui riflettere, hanno contribuito all'elaborazione del testo finale, fornendo spesso soluzioni nuove e originali, che invero non sempre il *plenum* ha avuto il coraggio di adottare.

Anche se il metodo di lavoro articolato per gruppi non costituisce una novella nelle assemblee costituzionali, va rilevato che, in questo caso, tale accorgimento ha consentito di produrre una serie di elaborati di grande valore, che hanno contribuito a conferire prestigio alla Convenzione e a diversificarne, in meglio, il ruolo rispetto alle più "stitiche" e meno produttive Conferenze intergovernative. Mai elaborati come quelli prodotti dal gruppo di Giuliano Amato, di Antonio Vitorino e di Gisela Stuart, tanto per fare alcuni esempi, avrebbero potuto trovare dimora all'interno di un'ordinaria CIG e non solo per motivi di tempo. È, infatti, intuitivo che la varietà di valutazioni, proposta dalle diverse istituzioni partecipanti alla Convenzione, ha contribuito in maniera decisiva alla ricchezza e alla qualità dei documenti preparatori, anche nel caso in cui i gruppi di lavoro non siano pervenuti a scelte univoche. Si può tranquillamente sostenere che le diverse soluzioni proposte, comprese quelle antitetiche fra loro, costituiscono un prezioso strumento

di riflessione, utile anche in vista delle decisioni da adottare nella Conferenza intergovernativa.

### *Il ruolo dei parlamentari*

Grandi aspettative erano legate alla partecipazione di rappresentanti del Parlamento europeo e dei diversi Parlamenti nazionali ai lavori della Convenzione. Tali esponenti, che, in realtà, costituivano la stragrande maggioranza dell'assemblea, erano attesi ad una vera e propria prova di forza che riconoscesse alle assemblee elettive un adeguato potere anche in Europa. Al riguardo, è importante rilevare - con tutta la superficialità e l'approssimazione che una riflessione così breve necessariamente comporta - che solo nella fase finale dei lavori i rappresentanti europei e nazionali hanno assunto la coscienza dei positivi risultati che avrebbe potuto produrre un lavoro in "tandem". Nella fase iniziale, infatti, le cosiddette "riunioni per componenti" vedevano parlamentari europei e quelli nazionali riunirsi separatamente, probabilmente eccessivamente preoccupati dei rispettivi ruoli e dunque ancora restii ad un lavoro insieme, teso a valorizzare interessi comuni non ancora chiari. Negli ultimi due mesi di lavoro, invece, le due componenti si sono "ritrovate", producendo spesso documenti che hanno costituito importanti linee guida per gli ultimi "aggiustamenti" del testo finale in Plenaria. A parziale scusante di un tale iniziale miope atteggiamento va denunciato che - nella fase iniziale - gli interessi delle diverse assemblee elettive apparivano antitetici e, inoltre, le frequenti riunioni organizzate per gruppi politici distoglievano l'attenzione dal reale valore, che avrebbe potuto produrre un lavoro in comune. Viceversa, il particolare clima in cui si sono svolte le riunioni nell'ultimo trimestre, ivi comprese le riunioni straordinarie, ha contribuito alla costituzione di un'alleanza fra i parlamentari di Bruxelles e i parlamentari nazionali. Questo anche perché le riunioni di giugno e luglio, in pieno regime di proroga, avrebbero costituito l'ultima occasione per i deputati di esprimere le loro indicazioni e priorità prima che il Presidente Giscard d'Estaing consegnasse

il testo finale alla Presidenza italiana e cioè in sostanza ai rappresentanti dei governi nazionali protagonisti della CIG.

Alla luce del testo finale proposto e delle riflessioni elaborate dal gruppo coordinato da Gisela Stuart, si può ritenere che sia il Parlamento europeo che i parlamenti nazionali vedono sensibilmente accresciuto il proprio ruolo. Si sarebbe in realtà potuto fare di meglio e di più, soprattutto per quanto concerne il Parlamento europeo, che ancora fatica a trovare una sua reale dimensione e che soffre di un inevitabile complesso di inferiorità nei confronti dei più strutturati Parlamenti nazionali. Tuttavia, si sa che la storia europea è altra cosa rispetto alle corrispondenti storie nazionali, e di questo risente pesantemente l'assemblea di Bruxelles. Con più diretto riferimento ai Parlamenti nazionali, non è un mistero che l'articolata riflessione sul principio di sussidiarietà, emersa durante le diverse riunioni di gruppi di lavoro, ha contribuito non poco a dimensionare il peso delle assise nazionali con riferimento alle decisioni comunitarie. È appena il caso di notare che per quanto concerne l'Italia, in contemporanea con il lavoro della Convenzione, si sono elaborate proposte di novelle legislative delle Camere tendenti a istituzionalizzare e riformare il ruolo del Parlamento nel procedimento di adozione e di recepimento della normativa comunitaria (cosiddetta proposta di legge Buttiglione di modifica alla legge La Pergola).

### *I rappresentanti dei governi nazionali*

Particolare e non sempre comprensibile è stato l'atteggiamento dei rappresentanti dei governi nazionali. Seppur in assenza della facoltà di votare, tuttavia favoriti dal prestigio di molti di loro, non si può dire che i rappresentanti governativi abbiano svolto un vero e proprio organico gioco di squadra. Occorre, anzitutto, ricordare che per differenti ragioni, legate a scadenze elettorali nazionali e forse in alcuni casi anche a una diffidenza nei confronti dello strumento Convenzione, l'elenco dei rappresentanti governativi ha subito diverse modifiche nel corso dei lavori. Infatti, se si esclude il Governo italiano, che già

in prima istanza ha designato il Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, con ciò confermando la sua fiducia nello strumento Convenzione, per gli altri paesi solo nel corso dei lavori i diversi Ministri degli Esteri sono stati indicati quali componenti effettivi (vedi, ad esempio, Francia, Spagna, Germania, Grecia ed altri ancora). È evidente che un tale *turn over* non ha favorito una posizione omogenea. È, d'altra parte, da considerare come, contrariamente agli altri rappresentanti, gli esponenti dei governi abbiano visto la Convenzione come un momento di passaggio che, seppur relevantissimo, costituiva comunque una tappa di avvicinamento verso la Conferenza intergovernativa, che avrebbe restituito ai governi nazionali la paternità delle decisioni. Da alcune parti si tende a far notare che in contemporanea con l'attivismo registrato dai Parlamenti europeo e nazionali nell'ultima fase della Convenzione, si è registrato un graduale disimpegno dei rappresentanti dei governi, concentrati a quel punto più sulla fine della fase convenzionale, che non sull'opportunità di migliorare il testo.

Un tale atteggiamento non ha impedito la presentazione di prestigiosi e rilevanti contributi, predisposti da uno o più governi nazionali, che, tuttavia, non sempre sono stati adeguatamente sostenuti dai rispettivi rappresentanti in sede di discussione plenaria.

Va osservato che, alla fine dei lavori, le riunioni della componente governativa, composta a quel punto da diversi Ministri degli Esteri, apparivano inevitabilmente un'anticipazione della futura CIG.

Non si è in grado, ad oggi, di dire se dopo la Convenzione i governi nazionali contano più o meno di quanto contassero in precedenza: da una parte, perché alcune dinamiche del sistema dei rapporti attendono di essere definite nel corso della CIG e, dall'altra, perché non era sicuramente la Convenzione il palcoscenico privilegiato per i governi.

### *Il ruolo della Commissione europea*

Assolutamente particolare è stato il ruolo svolto dai rappresentanti della Commissione europea, solo due ma particolarmente pesanti.

Infatti, mentre inizialmente -, nel generale disorientamento e nella crescente necessità di stabilire rapporti privilegiati fra le diverse componenti -, la Commissione costituiva l'unica certezza e i suoi contributi venivano attesi come una sorta di rimedio a tutti i mali, il ruolo si è via via consumato in maniera direttamente proporzionale al consolidamento dello strumento Convenzione. Appaiono oggi lontanissimi i tempi in cui l'assise attendeva il "verbo" delle proposte della Commissione e prima testimonianza ne è stata la tiepida accoglienza riservata al cosiddetto testo "Penelope".

Per onestà, è il caso di segnalare che - nei primi giorni di lavoro - le indicazioni offerte dai Commissari presenti e quelle provenienti dalla Commissione o dal suo Presidente, costituivano l'unico terreno di riflessione, in assenza di un testo di riferimento, ma da quando un testo ancorché "scheletrico" si è ottenuto, i più attenti osservatori non hanno avuto dubbi nell'osservare la minore incidenza che gli interventi della Commissione producevano sul *Plenum*. A eccezione di alcune interessanti disquisizioni sul generale assetto dei poteri, non si può certamente dire che il ruolo della Commissione non esca un po' "scosso" dal nuovo testo elaborato dalla Convenzione. In realtà non si può a cuor leggero decretare una perdita netta di potere da parte della Commissione; tuttavia, esiste la convinzione che la crescita di autorevolezza delle altre istituzioni, ivi compreso il Consiglio europeo e il suo Presidente e il Ministro degli Esteri, non abbia sicuramente favorito la cristallizzazione della precedente situazione nella quale la Commissione, custode dei trattati e protagonista dell'allargamento, aveva evidentemente un ruolo di assoluto privilegio. Non è un caso che ad oggi proprio dalla Commissione pervenga, nella generale prudenza, il più duro giudizio nei confronti del testo elaborato dalla Convenzione.

### *Nuove alleanze nell'Europa dei 25*

In conclusione, indipendentemente dal ruolo dei singoli attori, una particolare nota va dedicata alle peculiari alleanze co-

stituitesi in Convenzione, sulle quali solo il futuro potrà dare una risposta di reale tenuta. Infatti, al di là delle già esposte convergenze fra rappresentanti dei Parlamenti nazionali ed europei e dando per scontate le inevitabili riunioni fra gruppi politicamente omogenei, si sono spesso creati assi preferenziali assolutamente nuovi e intrecciati fra loro. Se, da una parte, si è innestata una dinamica fra Stati grandi e Stati piccoli; dall'altra, si è creata più volte una spaccatura fra Stati membri e Stati di nuova adesione. Nel contempo, non hanno mancato di rivelarsi le consuete resistenze di alcuni Stati, definiti euroscettici, in antitesi ad altri più proiettati verso un disegno comunitario. Non sono, inoltre, mancati confronti su temi specifici quali le radici cristiane dell'Europa, che hanno a loro volta visto crearsi schieramenti assolutamente trasversali. Più scontate le diatribe fra appartenenti all'eurogruppo e non, e ragionevolmente tentennanti si confermano gli atteggiamenti di alcuni paesi ancora in attesa di un *referendum* sull'adesione all'Unione Europea.

Con più stretto riferimento agli Stati candidati, i dieci che entreranno nel 2004 e i rimanenti tre<sup>1</sup>, non si può negare che la Convenzione abbia costituito per questi il vero e proprio "battesimo", prima ancora del loro ingresso nell'Unione e in tal senso, a parte alcuni retaggi del passato e comprensibili errori di gioventù, il loro adattamento alla nuova realtà si può tranquillamente definire felice.

Purtuttavia, fra i suoi meriti, la Convenzione non ha sicuramente quello di fermare la storia e, quindi, le diverse dinamiche illustrate avranno tempo di essere confermate o smentite dalla Conferenza intergovernativa anche se per quanto esposto abbiamo il dovere di concludere questo articolo riproponendo, questa volta definitivamente in positivo, l'iniziale assunto: "Nulla sarà più uguale in Europa dopo la Convenzione".

<sup>1</sup> Cipro, Repubblica ceca, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria e i tre paesi baltici: Estonia, Lettonia e Lituania. Sono candidate Bulgaria, Romania e Turchia.