

II

LE REGOLE

Il ruolo della Convenzione europea in vista della sottoscrizione dei nuovi Trattati

di Giuseppe Busia

La Convenzione europea ha avuto certamente alcuni limiti nel garantire un effettivo coinvolgimento delle opinioni pubbliche europee nel dibattito sulla revisione dei Trattati. Tuttavia, essa rappresenta un punto di non ritorno per la partecipazione dei cittadini alle più rilevanti decisioni dell'Unione e, quindi, per il cammino verso una sua più piena democratizzazione. Ciò, non solo rispetto alla Conferenza intergovernativa che ne ha raccolto i frutti, ma anche con riferimento a tutti gli sviluppi futuri.

Indipendentemente dalle conclusioni finali della Conferenza intergovernativa e da quanto accolto del progetto di Trattato "costituzionale" approvato dalla Convenzione europea, una cosa appare certa: quest'ultimo organismo è destinato a lasciare un segno duraturo nell'architettura istituzionale dell'Unione. Ciò, sia con riferimento alla specifica funzione che gli è stata attribuita nella fase di revisione dei Trattati; sia per quello che, più in generale, ha rappresentato in termini di trasparenza e di apertura del dibattito, riguardo a temi che fino a oggi erano rimasti per lo più riservati alle stanze ovattate delle trattative diplomatiche.

Sicuramente, i buoni propositi o i proclami propagandistici sull'intensa partecipazione che la Convenzione avrebbe comunque favorito, hanno dovuto confrontarsi con la realtà di una presenza nei fatti limitata a gruppi organizzati di per sé, "attenti" alle tematiche discusse, lasciando spesso fuori dalla porta la generalità dei cittadini. Tuttavia, i cambiamenti ci sono stati e, almeno per ora, hanno fatto sì che il progetto di Trattato, pur con i suoi innegabili limiti, potesse non solo vedere la luce (non

era scontato), ma anche contenere novità in grado di modificare significativamente il volto dell'Unione.

Maggiori poteri rispetto alla Convenzione di Nizza

Sinora tutti i cambiamenti nell'architettura istituzionale dell'Unione erano riservati ai soli rappresentanti dei Governi degli Stati membri, che vi arrivavano dopo lunghi negoziati, affidati alle burocrazie nazionali nel segno della più rigorosa riservatezza. Così, lontano dai riflettori dell'opinione pubblica, quasi sempre i compromessi erano ottenuti "al ribasso", anche perché i cittadini non erano stati neanche informati della prospettiva di puntare più in alto.

Con la dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Europa, adottata dal Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2001¹, la musica è definitivamente cambiata. In quella sede, si è, infatti, deciso di affidare il compito di elaborare le proposte per la riforma dei Trattati a un organismo che vedesse la partecipazione non più solamente dei governi, ma anche dei parlamenti nazionali ed europeo, nonché della Commissione. Un organismo che, soprattutto, fosse aperto ai contributi di tutti coloro che avessero voluto partecipare al dibattito: la Convenzione, appunto. Sulla scorta di quanto era avvenuto per l'elaborazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale Carta - non a caso proprio grazie alla seconda Convenzione - acquisterà valore giuridico ed entrerà a pieno titolo a far parte dei Trattati.

Rispetto alla precedente, però, la nuova Convenzione ha sicuramente avuto un ruolo di maggiore rilievo, dimostrando ancora una volta il carattere, quasi ineluttabilmente progressivo, delle conquiste democratiche, come bene insegnava Tocqueville, parlando a tal proposito di marea montante.

¹ Per la Dichiarazione di Laeken cfr. "Conclusioni della Presidenza", allegato I, p. 19, in rete:

<http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=68836&LANG=2&File=/pressData/it/ec/68836.pdf&Picture=0>.

Mentre, infatti, la prima Convenzione - pur composta in modo analogo alla seconda - aveva sostanzialmente solo il compito di eseguire una ricognizione dei diritti già presenti nel tessuto giuridico europeo e dei paesi membri; alla nuova è stato, invece, affidato un mandato per molti versi "creativo". La prima avrebbe dovuto predisporre un documento di incerta natura e di dubbia vincolatività giuridica; al contrario alla seconda veniva richiesto di proporre (anche se non di decidere) una revisione organica dei Trattati - probabilmente la più ampia mai realizzata - con l'obiettivo (riuscito solo a metà) di trasformarli addirittura in una "Costituzione".

Lo sforzo verso una discussione realmente partecipata

L'attribuzione di compiti tanto ambiziosi a un organismo, composto da soggetti provenienti dalle più diverse realtà rappresentative, implicava già notevoli conseguenze circa le modalità con cui si sarebbero svolti i lavori. Era, infatti, evidente che tale composizione precludesse di per sé ogni possibilità di riservatezza delle discussioni e aprisse, invece, la strada a un serrato controllo da parte degli organi d'informazione. In più, la stessa rilevanza dell'operazione che si pensava di realizzare - una revisione dei Trattati che aveva, fra l'altro, il fine dichiarato di avvicinare le istituzioni comunitarie ai cittadini - richiedeva necessariamente il coinvolgimento di soggetti altri, ben al di là dai pur ampi confini di quell'Assemblea.

È, appunto, su queste direttrici che la Convenzione ha tentato di operare: da un lato, cercando di arricchire le forme di dibattito al suo interno, e, dall'altro, aprendosi verso l'esterno. Con riferimento al primo profilo, la Convenzione si è riunita 26 volte in seduta plenaria, sotto i riflettori dei mezzi di comunicazione di massa, giustamente pronti a evidenziarne mancanze e contraddizioni. In aggiunta sono stati costituiti ben undici gruppi di lavoro (sussidiarietà, ruolo da attribuire alla Carta dei diritti, personalità giuridica dell'Unione, parlamenti nazionali, competenze complementari, *governance* economica, azione esterna, difesa, semplificazione, libertà, sicurezza e giustizia e infine sull'Europa

sociale) con l'obiettivo di rendere più facile il dibattito, in un ambiente meno formalizzato. A questi gruppi si sono, poi, affiancati alcuni Circoli di discussione, che hanno consentito di approfondire tematiche quali il ruolo della Corte di giustizia, la procedura di bilancio e le risorse proprie.

Con riferimento all'apertura verso il cittadino, occorre ricordare la costante pubblicità data agli atti e ai documenti presentati, sempre diffusi tramite il sito internet della Convenzione². Grazie a internet ha avuto anche luogo la discussione, realizzata tramite un apposito *Forum telematico*, al quale hanno potuto partecipare un gran numero di associazioni, organizzazioni non governative e centri di ricerca, che sono stati anche direttamente ascoltati dalla Convenzione. Inoltre, in parallelo, è stata istituita una "Convenzione per i giovani", tenutasi nel luglio 2002, con la speranza di coinvolgere nel dibattito le generazioni più giovani.

I limiti di un processo non ancora pienamente democratico

Nonostante quanto sopra scritto non si deve certo illudersi che tale sforzo abbia prodotto i risultati che si prefiggeva in termini di effettivo coinvolgimento dei diversi soggetti. L'intero periodo iniziale dei lavori, infatti, è stato strategicamente dedicato a discussioni estremamente generiche, così da evitare laceranti divisioni interne. Gli stessi gruppi di discussione hanno spesso cercato di evitare i nodi più spinosi, rinviati tatticamente alla fase conclusiva. Il fatto di procedere "per consenso", inoltre, ha permesso di tenere sotto traccia posizioni conflittuali, che si sarebbero, invece, evidenziate in caso di voto. Il *Presidium* – un organismo ristretto costituito col compito di preparare le riunioni ha, di fatto, guidato tutti i lavori, sostituendosi frequentemente al *Plenum*. Anche l'attenzione dei mezzi di informazione si è accesa soprattutto nella fase finale dei lavori (quando, appunto, i nodi sono venuti al pettine), mentre all'inizio le notizie erano di fatto dirette a un pubblico selezionato.

² Per il sito della Convenzione cfr. *supra* C. Zagari, nota 14, p. 43.

Ancora più evidenti i limiti del coinvolgimento esterno, il più delle volte solo di facciata (si pensi, per molti versi, alla Convenzione dei giovani), oppure limitato a pochi soggetti comunque particolarmente attivi. Tale quadro è stato poi completato dal fatto che - come accennato - alla Convenzione erano affidati unicamente poteri istruttori, essendo la decisione finale comunque riservata ai rappresentanti dei governi presenti nella Conferenza intergovernativa (la CIG apertasi in ottobre).

La Convenzione è, dunque, rimasta ben lontana dagli standard di un vero processo democratico. Tuttavia, si è allontanata in misura almeno uguale dalle procedure tipiche delle trattative diplomatiche e dalla loro ineliminabile assenza di trasparenza. Ancora una volta, dunque, un bicchiere rimasto pieno a metà, che ognuno può alternativamente giudicare come mezzo vuoto o - considerando il carattere da sempre incrementale dell'evoluzione comunitaria - mezzo pieno.

“Costituzionalizzata” la Carta dei diritti fondamentali

I segni dell'apertura rappresentata dal processo appena descritto sono ben evidenti nel testo del progetto presentato al vertice di Salonicco del 20 giugno 2003, e poi in parte rimaneggiato, quando pure la Convenzione era oramai giunta ai “tempi supplementari”. Per rendersene conto, basta pensare alla già accennata decisione di inserire nel Trattato l'intera Carta dei diritti fondamentali, frutto del lavoro della precedente Convenzione³. I capi di Stato e di governo, riuniti a Nizza per il Consiglio europeo del dicembre 2000, si erano, infatti, volutamente limitati a “proclamare” la Carta, proprio per lasciarla in un limbo giuridico, senza definirne con precisione la vincolatività. La nuova Convenzione ha, invece, deciso di dare formalmente dignità “costituzionale” a tale testo, così rafforzando *a posteriori* la precedente Convenzione (oltre che, parallelamente, se stessa).

³ Per il testo originario della Carta: http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_it.pdf; per il progetto presentato a Salonicco: <http://register.consilium.eu.int/pdf/it/03/cv00/cv00820it03.pdf>.

L'avvenuto passaggio attraverso la Convenzione ha, inoltre, segnato tante delle scelte del progetto di Trattato, cui probabilmente non si sarebbe arrivati se il confronto si fosse limitato ai rappresentanti dei governi nazionali, secondo i metodi tradizionali. Si pensi qui alla coraggiosa decisione di rinunciare all'artificiosa divisione dell'Unione in tre "pilastri". Divisione che fino a oggi ha creato tante confusioni e sovrapposizioni di poteri, rendendo ancora meno comprensibile per i cittadini il già tanto complicato sistema istituzionale europeo. Ebbene, anche quest'articolazione istituzionale, che era stata il frutto di un "compromesso al ribasso" operato a suo tempo dagli Stati, sarà finalmente superata, riunificando l'ordinamento comunitario sotto un unico tetto.

Più partecipate le procedure di modifica dei Trattati

La Convenzione, tuttavia, ha probabilmente lasciato il segno più evidente del proprio passaggio nell'articolo sulla revisione dei Trattati (art. IV-6), che istituzionalizza il ruolo e la funzione di quest'organismo anche per il futuro. Poiché tale disposizione rappresenta la clausola di chiusura dell'intero progetto, da cui è possibile desumere, fra l'altro, se effettivamente il testo approvato dalla Convenzione abbia abbandonato la natura di semplice Trattato (un patto fra Stati) per divenire una vera Costituzione (un accordo che coinvolga direttamente anche i cittadini), conviene soffermarvisi almeno un poco.

La Convenzione, anche qui, ha compiuto una buona parte del cammino, ma si è fermata prima della sua conclusione. Le procedure sono cambiate significativamente, rendendo più trasparente e partecipato il procedimento di revisione. Sebbene si preveda che le modifiche entreranno in vigore solo se riusciranno ad avere l'assenso unanime degli Stati; ostacolo estremamente rilevante, per un'Unione a Venticinque, che già guarda a nuovi allargamenti. È un ostacolo, soprattutto, in vista del cammino ancora da compiere per raggiungere il traguardo di un sistema istituzionale effettivamente all'altezza delle sfide che lo attendono.

Per quanto attiene all'ampliamento dei soggetti coinvolti nelle procedure di revisione, occorre ricordare che il Parlamento europeo è stato inserito fra i soggetti che possono proporre le modifiche, accanto agli Stati membri e alla Commissione (manca, invece, ogni riferimento a un'iniziativa popolare). Tanto più che i progetti di revisione, non appena presentati, saranno subito notificati ai parlamenti nazionali, rendendoli così partecipi fin dall'inizio di una procedura che potrebbe vederli coinvolti in sede di ratifica nazionale. Inoltre, il Consiglio europeo, prima di decidere se dare avvio alla procedura di revisione, dovrà consultare sempre e non più "se del caso" - come per il vigente art. 48 del Trattato UE - la Commissione (oltre che il Parlamento europeo).

Se la Convenzione diventa protagonista delle revisioni future

La novità più significativa - e quella di maggiore interesse in questa sede - è rappresentata dall'istituzionalizzazione del "metodo della Convenzione" che, oltre a soddisfare le tante richieste emerse in tal senso nel corso del dibattito sul progetto, rafforza implicitamente il testo presentato dalla Convenzione, legittimando indirettamente l'organo che lo ha elaborato. D'ora in avanti, quando il Consiglio europeo deciderà di dare seguito a una proposta di revisione, dovrà convocare una Convenzione nella quale, accanto ai rappresentanti dei capi di Stato e di governo, sederanno anche quelli dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione, con un notevole progresso nella direzione di una maggiore democratizzazione.

Poiché la Convenzione dovrà adottare "per consenso", la raccomandazione sulle modifiche da trasmettere alla Conferenza intergovernativa, non sono state definite *a priori* le percentuali delle singole componenti all'interno della Convenzione, né le maggioranze con cui il progetto dovrà essere approvato al suo interno. Sono lasciati nel vago anche i poteri di emendabilità della Convenzione rispetto ai progetti di cui è investita. Quanto realizzato è lungi dal rappresentare un limite all'operatività di tale organismo e finirà probabilmente per ampliarne i margini di manovra.

Attenzione, però: i governi non hanno, comunque, voluto rinunciare al loro ruolo di “Signori dei Trattati” e avranno mani libere per modificare le proposte della Convenzione. Infatti, non è stato previsto nemmeno un aggravamento procedurale per il caso in cui la CIG intenda discostarsi dalle proposte della Convenzione. Se vorrà imporsi agli Stati membri, la Convenzione dovrà dunque guadagnarsi la sua autorevolezza sul campo, contando, oltre che sul possibile sostegno dell’opinione pubblica, anche sul fatto che i suoi progetti - al pari di quello presentato a Salonicco - hanno ricevuto il consenso dei rappresentanti dei governi presenti al suo interno. Questo è un elemento che lascerebbe sperare in un’autolimitazione, da parte dei governi, nel modificare il testo in sede di CIG.

Anche una via semplificata per modificare i Trattati

Tuttavia, alcune delle revisioni del Trattato non passeranno attraverso l’istruttoria della Convenzione: l’art. IV-6, par. 2 ha, infatti, previsto che: “*qualora l’entità delle modifiche non lo giustifichi*”, il Consiglio europeo potrà decidere - a maggioranza semplice e previa approvazione del Parlamento europeo - di non convocare la Convenzione, definendo direttamente il mandato della CIG, al fine di evitare che la Convenzione venga riunita per modifiche del tutto marginali, svilendo così il proprio ruolo.

In tale contesto, è fondamentale il fatto che il ricorso a tale procedura “semplificata” sia stato subordinato alla preventiva approvazione del Parlamento. In tal modo, quest’ultimo potrà determinare anche l’ambito delle modifiche da apportare, circoscrivendo così - ancor prima del Consiglio europeo - il mandato della CIG, soprattutto al fine di evitare che la Convenzione venga scavalcata per le revisioni più importanti.

La previsione di una procedura semplificata appare opportuna in ragione dell’ampiezza del Trattato e della circostanza che al suo interno - specie nella parte III - sono contenute anche disposizioni incidenti in misura relativamente minore sulla struttura complessiva dell’Unione. Pertanto, la loro modifica

con un procedimento meno impegnativo - ove ci sia l'accordo dei diversi attori interessati - potrà, quindi, agevolare il necessario adattamento del Trattato alle mutevoli esigenze del cammino d'integrazione comunitaria.

Tuttavia, è indubbio che tale semplificazione sia stata ottenuta a spese della sola Convenzione (nonché dei soggetti in essa rappresentati) e non, ad esempio, attraverso la riduzione delle maggioranze richieste per l'approvazione da parte degli Stati. In quest'ottica, sarebbe stato meglio espungere dal Trattato tutte le disposizioni prive di un vero e proprio carattere "costituzionale" - e che, quindi, avrebbero potuto essere modificate anche con la procedura "legislativa" comunitaria, magari rafforzata - mantenendo invece un unico procedimento di revisione per il "nucleo duro" del patto costituzionale.

Contro il veto di chi si oppone, l'unica via di uscita è il recesso dall'Unione

Le novità sono molto più limitate per ciò che attiene alle maggioranze richieste in sede di revisione: l'art. IV-6, par. 3, prevede infatti che la CIG dovrà: *"stabilire di comune accordo le modifiche da apportare al trattato che istituisce la Costituzione - e che - gli emendamenti entreranno in vigore dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali"*.

Nonostante - a una prima lettura - la spinta verso l'approdo costituzionale abbia qui decisamente ceduto il passo a favore della natura trattatizia del testo proposto, non bisogna disperare del tutto. Si è, infatti, deciso che, nell'ipotesi in cui, a due anni dalla firma del trattato di revisione: *"i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo"* (art. IV-6, par. 4).

In quella sede, dopo aver esplorato tutte le altre ipotesi, è possibile che si arrivi a discutere di recesso dall'Unione, oggi riconosciuto a ciascun Stato membro dall'art. I-59. Il recesso potrebbe riguardare lo Stato membro che: *"abbia incontrato diffi-*

coltà” a ratificare il trattato di revisione. Ma, in casi estremi, i quattro quinti degli Stati membri che lo abbiano ratificato potrebbero accordarsi per recedere essi stessi formalmente dalla “vecchia” Unione, al fine di fondarne subito dopo una “nuova”, comprensiva delle modifiche su cui sono d’accordo (eventualmente salvaguardando l’*acquis* con i vecchi soci attraverso appositi accordi, rispetto ai quali il nuovo trattato si presenterebbe come una sorta di “super-cooperazione rafforzata” dei quattro quinti). In conclusione, di fronte alla determinazione di almeno i quattro quinti degli Stati membri di modificare il trattato, il Consiglio europeo potrebbe avere a disposizione uno strumento prezioso per spingere i membri che ancora non l’avesse ratificato a scegliere fra la ratifica e il recesso dall’Unione.

Un’eredità da non sciupare

Nonostante i limiti con cui è avvenuto il coinvolgimento delle opinioni pubbliche durante i lavori della Convenzione, il dibattito che comunque si è realizzato intorno a essa, e la pubblicità data alle posizioni dei diversi attori coinvolti, costituiscono una garanzia per il futuro. Ciò, almeno sotto due profili: innanzi tutto, in quanto hanno reso più difficile, per i governi riuniti nella Conferenza intergovernativa a partire dall’ottobre 2003, stravolgere il progetto presentato a Salonicco, al fine di compiere passi indietro rispetto al cammino fatto. Al riguardo è significativo che, con sempre maggiore frequenza, si sia fatto riferimento al testo proposto dalla Convenzione come a un equilibrio da cui non era opportuno allontanarsi, per evitare che anche una marginale modifica aprisse la via alle successive ulteriori richieste di emendamento da parte di ogni paese, facendo venire meno ogni speranza di concludere la discussione in tempo utile.

In secondo luogo, i dibattiti all’interno della Convenzione rappresentano una garanzia per il futuro, in quanto hanno attirato - nella misura in cui vi sono riusciti - l’attenzione dei cittadini su temi che fino a ieri erano riservati al pubblico degli specialisti. E questo costituisce la base indispensabile perché le istituzioni comunitarie siano avvertite come più “vicine” da chi, co-

munque, dovrà farvi riferimento, aprendo la via a uno sviluppo effettivamente democratico.

Sviluppo, questo, di cui si sente sempre di più la necessità, soprattutto in considerazione dei crescenti poteri che l'Unione assumerà, specie dopo l'auspicabile revisione prossima ventura.

Sviluppo, particolarmente prezioso per l'Italia, dove da sempre si registra un quasi unanime europeismo "di maniera", non sostenuto da una reale consapevolezza delle problematiche in campo. Finora, infatti, il Bel Paese ha pagato la possibilità di rimanere - grazie all'appoggio totalitario dei propri cittadini - nel gruppo di testa dei paesi guida dell'Unione, con uno scarso approfondimento del dibattito sulle difficili scelte che il cammino d'integrazione implica. Scelte, sulle quali sarebbe invece democraticamente sano discutere, se del caso anche animatamente, in modo che poi le decisioni assunte rappresentino il frutto di un processo realmente democratico.

Il tempo che ci separa dalle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo costituisce un'occasione irripetibile per contribuire a creare un'opinione pubblica effettivamente europea, ponendo così le basi per uno sviluppo futuro realmente democratico. Sta ai governi e a ciascun cittadino operare perché tale occasione non venga sciupata.

