

## **“Noi, popolo dell’Europa...”.**

### **Verso una Costituzione europea.**

L’attuale Unione Europea si fonda su un sistema istituzionale unico al mondo. Infatti, gli Stati membri operano una delega di sovranità a favore di istituzioni indipendenti che rappresentano, al tempo stesso, l’interesse comunitario, gli interessi nazionali e quelli dei cittadini. Uno dei due centri motori dell’Unione è rappresentato dalla Commissione che difende tradizionalmente gli interessi comunitari, mentre gli interessi dei singoli governi nazionali sono garantiti dalla partecipazione di ognuno di essi in seno al Consiglio dell’Unione. Il terzo elemento del triangolo europeo è costituito dal Parlamento europeo, eletto direttamente dai cittadini dell’Unione e avente la funzione di garantire i cittadini e i loro diritti: pertanto, i fondamenti dell’Unione Europea sono il diritto e la democrazia. Attualmente, a tale “triangolo istituzionale” si aggiungono altre due istituzioni: la Corte di giustizia e la Corte dei conti. I cinque organi completano la struttura insieme a tredici agenzie create per risolvere compiti specifici di natura essenzialmente, tecnica, scientifica e di gestione. Questo apparato, costituitosi nel 1957 ma affinato nel corso dei decenni, ha inteso garantire gli interessi della vasta e multiforme società europea, così divisa al proprio interno da lingue e tradizioni differenti, eppure tutte riconducibili a comuni radici socioculturali.

### **Gli scopi e le istituzioni**

Proviamo a chiarire quali sono gli scopi che l’Unione Europea si pone e ad addentrarci tra le sue pieghe, cercando anche di capire in che modo i lavori attualmente in atto per la definizione di una nuova Costituzione europea potranno modificare le attuali strutture.

#### *Gli scopi*

Gli obiettivi dell’Unione garantiti dalla nuova Costituzione non sono differenti da quelli giustificati dalla precedente. La “nuova” Unione intenderebbe proseguire nel coordinamento delle politiche degli Stati membri rispettando con ciò la ricchezza della sua diversità culturale, linguistica e sociale, esercitando sul sistema comunitario le competenze che essi le trasferiscono. In linea di massima, inoltre, l’organismo desidera presentarsi come aperto a tutti i paesi che desiderassero in un futuro prossimo aderirvi, previo il rispetto di tutti i parametri previsti per tale passo e la disponibilità ad accettare il principio secondo cui l’Unione e gli Stati membri di essa si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dalla Costituzione. In primo luogo, ciò significa che sia i paesi membri che i futuri candidati dovranno sempre manifestare il pieno rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti dell’uomo, del pluralismo politico, della tolleranza, della giustizia, dell’eguaglianza, della solidarietà. Nei lavori del presidium guidato da Giscard d’Estaing particolare enfasi è stata posta, nella formulazione degli indirizzi della futura politica estera europea, alla difesa dei valori sopra ricordati. L’Unione, secondo i costituenti europei dovrà configurarsi, quindi, come un’istituzione rigorosamente osservante del diritto internazionale e delle sue regole democratiche.

Come ovvio, tutti i rappresentanti alla Convenzione europea si sono trovati concordi nel ricordare come l’Unione futura debba garantire, come quella del passato un mercato unico, senza frontiere interne, nel quale la libera concorrenza deve essere garantita e regolare i rapporti commerciali. Nel contempo, l’Europa intenderebbe farsi garante anche di uno sviluppo sostenibile, fondato su una crescita economica equilibrata e sociale, cioè mirante alla piena occupazione e al progresso sociale. Tali indirizzi, inoltre, dovrebbero essere alla base del messaggio e della proposta di lavoro che l’Unione intenderebbe sottoporre agli Stati con cui essa entra in diretto contatto.

In realtà, anche la “nuova” Unione verrà a nascere con lo stesso difetto che ha accompagnato la vita dell’attuale: e cioè su una precisa delimitazione delle sue competenze fondata sul principio di attribuzione. Ciò significa che essa potrà legiferare ed adottare atti giuridicamente vincolanti solo entro i limiti di competenze che le saranno attribuite dagli Stati membri nella Costituzione, salvo agire secondo il principio della sussidiarietà in determinati settori non di sua competenza esclusiva di determinati paesi che per qualche motivo non possono garantire la realizzazione degli obiettivi comunitari. Gli Stati membri – come è accaduto in passato – potranno avvalersi della clausola di attribuzione per restringere

– e magari di molto – gli spazi di intervento del soggetto comunitario. Se, come è certo, tale indirizzo verrà confermato nel testo finale della nuova Costituzione europea, si avrà al massimo una confederazione di Stati europei, colpendo ancora una volta le speranze coltivate da quei settori dell'opinione pubblica che ambivano finalmente ad raggiungere dei veri Stati Uniti d'Europa.

#### *Parlamento europeo*

Il Parlamento europeo attualmente viene eletto ogni cinque anni a suffragio universale diretto e deve considerarsi l'espressione democratica dei suoi 374 milioni di cittadini europei. Al suo interno sono rappresentate le principali tendenze politiche dei paesi membri riunite in formazioni politiche paneuropee e la rappresentanza dei cittadini europei è garantita in modo regressivamente proporzionale, con la fissazione di una soglia minima di quattro rappresentanti per Stato membro. Esso ha il compito essenziale, insieme al Consiglio, di garantire la funzione legislativa dell'Unione, consistente nell'adozione delle leggi europee (direttive, regolamenti, decisioni). La sua partecipazione alla fase legislativa preparatoria contribuisce a garantire a tutti gli effetti la piena legittimità democratica dei testi adottati. Inoltre, il Parlamento condivide con il Consiglio il potere di bilancio e può modificare le spese comunitarie. Adotta definitivamente il bilancio nella sua completezza. Per finire, esso esercita un controllo democratico sulla Commissione. Approva la designazione dei suoi membri e ha il potere di censura. Per finire, anche nella bozza della nuova Costituzione viene assicurata al Parlamento la funzione di puntuale controllo politico e consultivo, secondo le condizioni stabilite dalla Costituzione, su tutte le istituzioni.

#### *Consiglio dei Ministri*

Attualmente, il Consiglio costituisce il principale organo decisionale dell'Unione Europea, essendo la diretta emanazione degli Stati membri, di cui riunisce regolarmente i rappresentanti, a livello ministeriale. All'atto pratico, in funzione dei punti all'ordine del giorno, il Consiglio i riunisce in formazioni diverse, raggruppando in questo modo i Ministri competenti: affari esteri, finanze, istruzione, telecomunicazioni, ecc. Anche nella proposta di Costituzione avanzata dalla Convenzione guidata da Giscard, viene salvaguardato il principio secondo il quale il Consiglio deve dare ad essa gli impulsi necessari al suo sviluppo, definendo i suoi orientamenti e le sue priorità politiche generali: le sue deliberazioni verrebbero assunte attraverso un voto a maggioranza qualificata, fatti salvi i casi in cui la Costituzione prevede l'obbligo dell'unanimità. Più precisamente, nella bozza di Costituzione si specifica che si definisce maggioranza qualificata il voto della maggioranza degli Stati membri, che rappresenti almeno i tre quinti della popolazione dell'Unione.

In questo modo, il Consiglio finisce per esercitare il potere legislativo nell'Unione, in codecisione con il Parlamento europeo, per un ampio spettro di competenze comunitarie. In pratica, esso coordina le politiche economiche generali degli Stati membri e conclude, a nome della Comunità, accordi internazionali con uno o più Stati od organizzazioni internazionali. Il Consiglio, inoltre, condivide il potere di bilancio con il Parlamento, coordina le azioni degli Stati membri, adotta misure nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale e prende le decisioni necessarie alla definizione e all'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, sulla base degli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo. Per questo motivo nella bozza di nuova Costituzione è previsto che ai suoi lavori partecipi anche il Ministro degli affari esteri della Comunità, carica attualmente tenuta in qualità di responsabile della politica estera della UE dallo spagnolo Xavier Solana. Di sicuro se si volesse compiere un passo avanti significativo rispetto al passato, gli strumenti a disposizione del responsabile della politica estera europea andrebbero aumentati: come si è infatti potuto notare durante la recente crisi in Iraq, gli Stati europei si sono avvicinati alla vicenda in ordine sparso, fallendo l'obiettivo di identificare una linea politica comune. Il fatto è che anche nella nuova Europa che dovrebbe uscire dai lavori della Convenzione la politica estera e di sicurezza dell'Unione dovrebbe essere sostenuta dagli Stati membri in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca, difficile da ottenersi, costringendo i partecipanti ed astenersi da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia. Una disposizione del tutto generica e tale da sottrarre i membri dell'Unione ad una linea politica comune davvero vincolante.

### *Presidente del Consiglio europeo*

Una delle più grosse “novità” della bozza di Costituzione europea partorita dalla Convenzione giscardiana è costituita dalla definizione della figura del Presidente del Consiglio europeo. Esso dovrebbe in sostanza rappresentare a livello dei Capi di Stato l’Europa nei consessi internazionali. Il Presidente verrebbe eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo e il suo mandato sarebbe rinnovabile una volta. Per essere eletta, la personalità politica proposta dovrebbe essere membro del Consiglio europeo o averne fatto parte per almeno due anni; non deve però essere membro di un’altra istituzione europea o esercitare un mandato nazionale. In caso di impedimenti gravi, il Consiglio europeo potrebbe porre fine al mandato del Presidente secondo la medesima procedura.

Il Presidente del Consiglio europeo avrebbe il compito di presiedere ed animare i lavori del Consiglio europeo, assicurandone la preparazione e la continuità. Inoltre, dovrebbe adoperarsi per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo, presentando poi al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna riunione.

Il Consiglio europeo può decidere per consenso di creare al suo interno un Ufficio di presidenza composto di tre membri scelti secondo un sistema equo di rotazione.

Come si vede, la figura che dovrebbe divenire capo della nuova Unione Europea verrebbe ad essere scelta secondo un percorso che si situerebbe al di fuori di ogni possibilità di condizionamento o di controllo attuata dalla popolazione. Non a caso, è stata cura di Giscard d’Estaing e dei suoi collaboratori di evitare ogni intromissione da parte del Parlamento europeo nella scelta – o per lo meno nella ratifica – del Presidente dell’Europa. Egli, in sostanza, verrebbe scelto dai Capi di Stato o di Governo dei paesi partecipanti all’Unione, e sarebbe probabilmente uno di essi o comunque una personalità che per lungo tempo ha frequentato i summit dei Capi di Stato e che ne ha perciò pienamente introiettato i valori e il *modus operandi*. In questo modo, non solo le prospettive della nascita di un’unione federale degli stati europei viene posta nel cassetto – forse in via definitiva – ma sarebbero affondate senza remissione anche le speranze di assistere alla formazione almeno di una confederazione di stati sufficientemente compatta.

### *Ministro degli Affari Esteri*

Con la bozza della nuova Costituzione si è inteso da parte dei costituenti europei spiegare meglio i poteri attribuiti al Ministro degli Affari Esteri della UE. Anche in questo caso è al Consiglio europeo che viene affidato il compito di scegliere la figura del Ministro, attraverso una votazione a maggioranza qualificata con l’accordo del Presidente della Commissione. Il titolare degli esteri europeo dovrebbe contribuire con le sue proposte all’elaborazione della politica estera comune, attuandola in qualità di mandatario del Consiglio, agendo allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune. In particolare, il presidium guidato da Giscard d’Estaing ha confermato la norma secondo la quale il Ministro degli Affari Esteri deve essere uno dei vicepresidenti della Commissione europea, restando perciò soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione.

In fondo, il controllo che gli organi di rappresentanza degli Stati dovrebbero mantenere sulla scelta del futuro Ministro nasce dalla particolare politica estera che l’Unione Europea dovrebbe condurre, basata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica dei Paesi membri, sull’individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello di convergenza delle loro azioni in costante crescita. Non solo: dato che il Consiglio europeo dovrebbe individuare – come già fa – gli interessi strategici dell’Unione e fissare gli obiettivi della sua politica estera e di sicurezza comune, secondo le modalità descritte nella parte III della Costituzione, è ovvio che il Ministro degli esteri europeo debba essere scelto tra quegli uomini politici che possono soddisfare determinati requisiti di affidabilità.

In definitiva, le attribuzioni concesse al futuro Ministro degli esteri continueranno ad essere limitate dalla necessità di definire una politica che salvaguardi gli interessi di tutti i paesi membri, mediante la clausola dell’unanimità. Ciò renderà estremamente lento il processo decisionale europeo e getta una luce sinistra sull’effettiva possibilità della UE di definire una politica estera di alto profilo.

### *Il Presidente della Commissione europea*

Anche nella bozza della futura Costituzione europea viene salvaguardata la figura del Presidente della Commissione europea, che verrebbe eletto seguendo un percorso del tutto simile a quello seguito fino ad oggi. Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo, infatti, il Consiglio europeo dei Capi di Stato o di governo – deliberando a maggioranza qualificata – oggi propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di Presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo dalla maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo propone entro un mese un nuovo candidato al Parlamento europeo, secondo la stessa procedura seguita precedentemente. Tra le funzioni del Presidente, che deve dirigere i lavori della Commissione e dare ad essa sollecitazioni adeguate affinché esegua i suoi compiti, vi è anche quella di scegliere i membri della Commissione fra gli elenchi di tre nominativi (tra le quali vi è almeno una donna) presentati da ciascuno Stato membro, sulla base delle loro competenze, dell'impegno europeo e delle garanzie di indipendenza. La sua decisione deve tenere conto degli equilibri politici e geografici europei. Il Presidente e le persone designate per divenire membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, a un voto di approvazione da parte del Parlamento europeo.

Come detto, il Presidente della Commissione definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti. Egli ne decide l'organizzazione interna per assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione. Egli nomina dei vicepresidenti scelti tra i membri della Commissione. Inoltre, la massima carica della Commissione può nominare dei commissari delegati in caso di decadenza della Commissione a seguito del voto di sfiducia da parte del Parlamento europeo. Tali delegati devono soddisfare gli stessi criteri dei membri ordinari della Commissione.

#### *Commissione europea*

Come accaduto a proposito della figura del Presidente, anche per la Commissione europea, nella nuova Costituzione ipotizzata da Giscard, non dovrebbero esservi particolari differenze rispetto al passato. La Commissione come oggi dovrà incarnare e difendere l'interesse generale dell'Unione. Come il suo Presidente anche i membri della Commissione sono nominati dagli Stati membri previa approvazione del Parlamento europeo. Ciascuno Stato membro redige un elenco di tre persone, tra le quali vi è almeno una donna, che ritiene qualificate per esercitare la funzione di Commissario europeo. Tra di esse il Presidente eletto designerà i tredici membri della Commissione che verranno sottoposti, collettivamente, al voto di approvazione da parte del Parlamento europeo.

Grazie alle sue prerogative, la Commissione è un elemento motore del sistema istituzionale comunitario, pur non disponendo di un vero e proprio potere legislativo: avendo il diritto di *iniziativa* legislativa, essa propone i testi di legge da presentare al Parlamento e al Consiglio, i quali provvedono poi a tramutarli in leggi dell'Unione, dopo averli passati ad attento vaglio. In qualità di organo esecutivo, la Commissione garantisce l'applicazione delle leggi europee (direttive, regolamenti, decisioni), l'esecuzione del bilancio e di tutti i programmi adottati dal Parlamento e dal Consiglio. Essa, inoltre, svolge anche un ruolo significativo di custode dei trattati, vigilando sull'applicazione del diritto comunitario insieme alla Corte di Giustizia ed ha anche alcuni compiti di politica estera: in qualità di rappresentante dell'Unione sulla scena internazionale, negozia gli accordi internazionali, essenzialmente in materia di commercio e cooperazione.

La Commissione continuerà ad essere responsabile collegialmente dinanzi al Parlamento europeo. Quest'ultimo potrà come oggi adottare una mozione di censura della Commissione: attualmente se tale mozione è adottata, i membri della Commissione devono abbandonare tutti assieme le loro funzioni. Essi continuano a curare gli affari di ordinaria amministrazione fino alla nomina dei loro successori.

#### **Una buona confederazione, una federazione inesistente**

La bozza di trattato costituzionale rappresenta un buon risultato per coloro che vedono il futuro dell'Europa nei termini di un vasto organismo politico nel quale gli stati nazionali mantengono non solo un ruolo importante d'indirizzo e attuazione, ma anche il primato in settori chiave come, per esempio, la politica estera e di difesa. Semplificando molto, si può affermare che il riordino delle norme riguardanti le competenze esclusive dell'Unione (politica monetaria, commerciale, doganale e della pesca) è un passo avanti verso il miglior funzionamento dell'esistente a fronte dell'ormai imminente

allargamento e di quello che potrebbe seguire fra qualche anno, un progresso però che va nella direzione di una struttura confederale e non in quella di una federazione.

Certamente, trasformando l'Unione in una singola personalità giuridica dall'amalgama di varie entità politiche quale è oggi, si compie un progresso importante, perché essa dovrebbe così acquistare una maggiore capacità d'incidere nell'azione verso l'esterno; allo stesso modo, la creazione di un Ministro degli esteri dell'Unione che unifichi le figure dell'Alto Rappresentante e del Commissario per le relazioni estere favorirà quanto meno l'abitudine del Consiglio e della Commissione a lavorare insieme più efficacemente. La creazione del Presidente dell'Unione darebbe maggiore coerenza e continuità all'azione politica dell'UE e alla sua percezione nel mondo.

Tuttavia, tutto ciò e quanto altro sembra ancora lecito attendersi dalla Convenzione non conduce verso quella federazione europea che il termine stesso di "unione" sembrerebbe voler indicare, quanto piuttosto alla semplificazione dell'apparato giuridico e della struttura istituzionale in termini, appunto, confederali, così da poter accogliere i dieci nuovi membri (presenti ai lavori della Convenzione) senza correre il rischio di quella paralisi del sistema che si teme già dalla fine degli anni Novanta e prima del Trattato di Nizza.

La bozza di trattato presentata alla fine di maggio ha suscitato grande clamore e polemiche vivaci che hanno investito in prima persona Giscard D'Estaing e le massime figure istituzionali europee. Nonostante essa debba essere presentata al Consiglio europeo di Tessalonica il 20 giugno, non è affatto scontato che rappresenti l'ultima parola. Al contrario sono attesi alcuni cambiamenti a proposito degli assetti istituzionali e delle regole di votazione. Gli emendamenti presentati sono moltissimi e, non di rado, in contraddizione fra di loro. Dunque si cercherà qui di spiegare perché, pur non negando i molti sviluppi positivi e non escludendo colpi di scena, non si possa assolutamente parlare di federazione, né tout court né in termini di sviluppo progressivo.

Lo scopo della politica estera dell'Unione è la promozione e la salvaguardia delle libertà fondamentali e dei diritti umani, nel rispetto del diritto internazionale e in conformità con la Carta delle Nazioni Unite del 1945. Ciò implica una fortissima accentuazione dell'azione multilaterale, che, anzi, l'UE dovrebbe sforzarsi di elevare a prassi condivisa a livello di comunità internazionale. Tuttavia, i criteri di perseguimento di questo obiettivo – in altre parole gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione – saranno individuati dal Consiglio europeo mediante un voto unanime. Ad un livello più basso, le modalità d'attuazione di questi criteri saranno individuate dal Consiglio dei Ministri, sempre votando all'unanimità. Tutto ciò significa che a tutti i gradi del processo di formazione della politica estera ogni stato membro, dal più grande al più piccolo, godrà della facoltà d'iniziativa e del diritto di veto.

Certamente, il Ministro degli esteri e la Commissione potranno presentare le loro proposte che, nel caso siano state sollecitate dal Consiglio europeo, saranno votate dal Consiglio a maggioranza qualificata. Tuttavia gli organi comunitari sembrano caratterizzarsi più come forum di discussione e coordinamento che come luogo di produzione e applicazione di una politica estera comune che non sia semplicemente il minimo comune denominatore degli interessi dei paesi membri. Del resto, i concetti di lealtà e solidarietà cui essi dovrebbero ispirarsi riguardo gli orientamenti dell'UE sembrano tradursi nella loro volontaria astensione ad intraprendere azioni nocive. Infatti, anche nei casi che prevedono la maggioranza qualificata, uno qualunque degli stati membri sarà in grado di far sospendere la votazione su decisioni che ritenesse lesive per i suoi interessi nazionali vitali.

In maniera del tutto simile si è preferito ignorare l'ipotesi, più volte ventilata, di chiedere una riforma del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che portasse alla creazione di un unico rappresentante permanente europeo. Al contrario, i rappresentanti britannico e francese sono chiamati ad una piena concertazione per difendere gli interessi dell'Unione e a tenere informati gli altri paesi membri e il Ministro degli esteri, ma le loro responsabilità in quanto membri nazionali del Consiglio di Sicurezza avranno la priorità. I recenti episodi legati alla crisi in Iraq non lasciano grandi speranze a proposito della "concertazione" in sede ONU, qualora siano in gioco questioni davvero importanti. Si può essere invece più ottimisti nel caso di altre organizzazioni internazionali e del coordinamento dell'azione verso i paesi terzi, dove, tra l'altro, l'azione del Ministro degli esteri dell'Unione dovrebbe essere maggiormente incisiva.

L'ultimo aspetto che è bene considerare a questo riguardo è quello della possibilità di concludere accordi internazionali. Dal punto di vista formale la facoltà della nuova Unione, provvista di una singola personalità giuridica, è amplissima perché basta che gli accordi in questione siano funzionali ai suoi obiettivi, che abbiamo visto essere abbastanza generali. Anche qui però la procedura è tipicamente confederale: è infatti il Consiglio dei Ministri ad autorizzare l'avvio del negoziato, a definirne le direttive, a designarne il responsabile e a concludere l'accordo. In questa procedura il Ministro degli esteri e la Commissione si limitano ad esprimere raccomandazioni; il Parlamento europeo, il cui parere conforme è pure necessario per quegli accordi che vadano ad istituire quadri istituzionali speciali o che abbiano ripercussioni finanziarie notevoli per l'Unione, non ha neppure il diritto d'essere consultato nel caso di accordi che ricadano esclusivamente nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Dunque il Ministro degli esteri svolge soprattutto un ruolo di coordinamento di politiche che nascono e si sviluppano a livello intergovernativo. La sua influenza non potrà perciò estrinsecarsi tanto nell'ideazione della politica estera, quanto nella sua messa a punto e nella sua realizzazione concreta. Infatti, egli sarà investito, insieme al Consiglio, della responsabilità del Comitato politico e di sicurezza, un organo dotato di ampi poteri (fra cui la direzione strategica della gestione delle crisi e la valutazione degli sviluppi della situazione internazionale) che contribuirà a definire la PESC mediante la formulazione di pareri. L'impressione complessiva è che si stia procedendo alla creazione di figure rilevanti più dal punto di vista amministrativo che politico. Certamente, se le persone direttamente investite di questi compiti sapranno dare buona prova di sé, allora saranno in grado di esercitare per lo meno una forte influenza politica di fatto (come del resto accade in generale nel rapporto fra alta burocrazia e potere politico), ma resta valida la considerazione secondo cui il sistema è pensato per rendere più agevole la cooperazione intergovernativa più che per creare un'autentica politica estera comune.

Lo stesso discorso vale anche per la politica di sicurezza strettamente intesa, cioè nella sua dimensione militare (PESD). La Politica Europea di Difesa Comune è di fatto una parte della PESC, e ha il compito di dotare l'Unione di una capacità d'azione autonoma sostenuta da forze armate credibili tali da reagire a eventuali crisi internazionali senza per questo pregiudicare l'efficienza della NATO. Proprio per evitare tale pericolo, a partire dal Consiglio europeo di Nizza è stato identificato un preciso percorso per la consultazione tra Unione Europea e NATO: queste consultazioni negli ultimi anni si sono svolte regolarmente e, apparentemente, hanno funzionato. D'altro canto, questa linea d'azione – se serve a tranquillizzare i paesi più fedeli al Patto Atlantico – non spingono di sicuro ad aumentare il grado di indipendenza militare – e politica – dell'Unione Europea. In questo modo, recependo l'evoluzione degli ultimi anni, anche la bozza della Convenzione preserva soprattutto la possibilità di operazioni per il supporto della pace e di gestione delle crisi all'estero, così come di prevenzione e risoluzione dei conflitti: tutto ciò, si afferma, può rappresentare un contributo fattivo alla lotta contro il terrorismo internazionale. Come s'accennava sopra, sarà compito del Ministro degli esteri e del Comitato politico e di sicurezza gestire queste operazioni, in particolare assicurando il coordinamento fra gli aspetti militari e civili delle missioni all'estero. Tuttavia, ancora una volta, il *policy-making* spetta al Consiglio dei Ministri che vota con la regola dell'unanimità.

Anche qui ci sono degli spunti nuovi e potenzialmente importanti. Si prevede infatti un'Agenzia europea degli armamenti che – sotto il controllo del Consiglio – fissi gli obiettivi in termini di capacità militari per i paesi membri, promuova l'armonizzazione delle esigenze operative, proponga progetti multilaterali e sostenga il potenziamento della base industriale e tecnologica del settore della difesa. Un ruolo importante dunque, perché influirebbe in modo determinante sulle scelte di ricerca e sviluppo a livello industriale: non a caso, molti emendamenti fra quelli proposti puntano a privarla di tali compiti per assegnarle soltanto quello d'assistere il coordinamento e la cooperazione che i paesi membri vorranno realizzare di loro iniziativa.

In generale, la politica della difesa resta, ancora più di quella estera, nel limbo degli auspici e delle buone intenzioni. Ciò su cui sembra si voglia puntare sul serio sono le cosiddette "cooperazioni strutturate", ovvero accordi che su base volontaria vincolino in modo più stretto determinati paesi provvisti di elevate capacità militari in vista di obiettivi specifici. Si tratterebbe insomma di un sistema di intese autonome (le decisioni spetterebbero solamente ai paesi partecipanti) e ad hoc, di principio

aperte però alla partecipazione di altri stati membri e alla cooperazione reciproca. Pare tuttavia poco probabile che questa strada possa portare, anche nel medio termine, ad un sistema organicamente strutturato che meriti il nome di “politica di difesa comune”.

L’insistere sui questi limiti potrebbe essere interpretato come una dimostrazione di cattiva volontà, il volere a tutti i costi soffermarsi sugli aspetti “negativi” per mettere in ombra quelli “positivi”. Per evitare questa impressione, si considereranno in estrema sintesi altri due temi di genere completamente diverso: la politica energetica e lo spazio interno di libertà, sicurezza e giustizia.

In un intervento sul “Financial Times” del 14 maggio, François Lamoureux (direttore generale per l’energia e i trasporti della Commissione) lamentava il fatto che la Convenzione avesse discusso di Dio e si fosse accapigliata sulla proposta d’inserire un riferimento alle radici giudaico-cristiane, ma non avesse invece trovato il tempo di considerare il problema delle fonti d’energia – che pure era stato alla base della CECA nel 1951 e di EURATOM nel 1957. Che senso ha – si chiedeva retoricamente Lamoureux – parlare d’indipendenza dell’Unione Europea quando s’importa il 50% dell’energia o dire come Giscard D’Estaing che il compito della Convenzione è quello di semplificare e armonizzare i trattati se poi non si prende in considerazione quello EURATOM solamente perché controverso? La bozza prevede un protocollo che “aggiorna” il trattato EURATOM nelle parti riguardanti il meccanismo istituzionale e la gestione finanziaria, ma non fa alcun cenno a quali debbano essere i suoi compiti, nonostante il Libro Verde del 2000 dica chiaramente che non sarà possibile rispettare il Protocollo di Kyoto sull’emissione di gas serra senza il ricorso all’energia nucleare.

Se il fatto d’ignorare EURATOM può essere capito – ma non giustificato – alla luce degli interessi di certi partiti politici che ricoprono anche ruoli importanti in alcuni paesi europei e della diffidenza dell’opinione pubblica, resta invece sconcertante la discrasia fra gli ambiziosi obiettivi della politica energetica dell’Unione e l’inconsistenza pratica delle sue modalità d’attuazione. Essa è chiamata a assicurare a livello europeo il buon funzionamento del mercato, la sicurezza degli approvvigionamenti, la promozione del risparmio energetico e l’efficienza nello sviluppo di nuove fonti d’energia, il tutto garantendo il rispetto dell’ambiente. La politica comune, però, non comporterà alcun obbligo per i paesi membri in termini di scelta del mix energetico e di determinazione della struttura generale dell’approvvigionamento; in altre parole le linee di sviluppo fondamentali sul medio e lungo termine resteranno appannaggio dei singoli stati, mentre l’azione comunitaria sarà soprattutto mirata ad evitare pratiche contrarie alla liberalizzazione del mercato interno dell’energia e a emanare direttive per la tutela ambientale. Questi ultimi sono compiti senz’altro importanti, ma è dubbio che una politica comune così strutturata possa realmente generare risparmio, efficienza e innovazione oltre quelli promossi dagli equilibri di mercato.

Infine la parte riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, cioè il mantenimento della legalità e dello stato di diritto nell’Unione Europea. Anche in questo caso l’uso del termine “spazio” veicola l’idea di qualcosa di non compartimentato e, del resto, fenomeni a carattere transnazionale come la criminalità organizzata, l’immigrazione, il controllo delle frontiere ecc. richiederebbero un approccio organico a livello europeo, se non altro perché coinvolgono più paesi contemporaneamente. A ciò s’aggiunga che a società sempre più aperte e alla crescita dell’immigrazione, fanno riscontro fenomeni di razzismo e xenofobia che potrebbero forse trovare una risposta più adeguata a livello comunitario che non a quello dello stato-nazione. Tuttavia, se il Consiglio europeo ha la facoltà di definire gli orientamenti fondamentali della programmazione legislativa e operativa, la politica comune in materia si limita, ancora una volta, all’auspicio del coordinamento e della cooperazione fra le autorità giudiziarie e di polizia nazionali sulla base della solidarietà fra i membri dell’UE.

In conclusione occorre ribadire alcuni punti importanti. La sempre più profonda integrazione europea è, come tutti gli obiettivi politici, qualcosa di aperto alla discussione e che si può condividere o meno con molte sfumature. Ciononostante, è lecito affermare che, al di là delle polemiche sulla figura di Giscard D’Estaing, il testo che uscirà dalla Convenzione sarà il progetto più ambizioso in senso europeista, che la successiva Conferenza intergovernativa potrà solamente annacquare. Dunque il criterio del pragmatismo che probabilmente ha animato il presidente della Convenzione, cioè arrivare ad un testo su cui potesse esserci la più ampia convergenza così da rendere più difficile il suo stravolgimento da parte della Conferenza intergovernativa, avrebbe forse dovuto essere affiancato dalla

consapevolezza che, per colpire un bersaglio lontano, la freccia deve essere scoccata verso il cielo e non direttamente contro il bersaglio stesso.

Non si vogliono quindi negare gli importanti risultati raggiunti – dalle nuove figure istituzionali ai rinnovati criteri di ponderazione – che renderanno ciò che già c'è di veramente comune, ovvero le competenze esclusive dell'Unione, più fruibili e in grado di affrontare nuove sfide. In questo modo, però, si pone capo ad una struttura confederale, un insieme di stati che – pur mantenendo la loro individualità – s'impegnano a perseguire alcuni scopi comuni attraverso l'attività di organi speciali, e non ad una federazione, dove gli stati conservano sì la sovranità nei rapporti interni, ma fanno parte di uno Stato più ampio che è ad essi superiore e che li rappresenta nei rapporti internazionali. Quanto si è fatto è già molto, tenendo conto delle resistenze e degli interessi in gioco, ma con la coscienza di questa distinzione sarà possibile sottrarsi alla facile retorica e trovare nuovi stimoli ad andare più oltre.

## Cronologia

### 2001

#### Gennaio

- 1 La Svezia assume la presidenza del Consiglio dell'Unione Europea.
- 2 La Grecia diventa il dodicesimo paese della zona Euro.

#### Febbraio

- 8 La Commissione europea adotta un libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti (IPP).
- 13 La Commissione europea adotta un libro bianco relativo a una strategia per una politica futura in materia di sostanze chimiche.
- 26 A seguito del Consiglio europeo tenutosi a dicembre 2000 a Nizza, Francia, viene firmato un nuovo Trattato (Trattato di Nizza) che ammanda il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea.

#### Marzo

- 23-24 A Stoccolma (Svezia) si svolge un Consiglio europeo che definisce gli orientamenti per conseguire una crescita sostenuta e un clima di stabilità macroeconomica, nonché gli obiettivi in materia di tasso d'occupazione.

#### Maggio

- 17 Si tiene a Mosca un vertice Unione Europea - Russia.

#### Giugno

- 7 In Irlanda ha luogo il referendum sulla ratifica del trattato di Nizza : il paese esprime un voto negativo.
- 14 Si tiene a Göteborg (Svezia) un vertice Unione Europea-Stati Uniti.
- 15-16 A Göteborg (Svezia) si svolge un Consiglio europeo in cui viene raggiunto un accordo sul quadro per portare a buon fine l'allargamento, viene adottata una strategia per lo sviluppo sostenibile e vengono approvati gli indirizzi di massima per le politiche economiche, nonché i principi di base volti a garantire la sostenibilità a lungo termine dei regimi pensionistici. Viene approvato inoltre il programma dell'Unione Europea per la prevenzione dei conflitti e vengono realizzati progressi per quanto riguarda la dimensione settentrionale dell'Unione.
- 21 Si tiene a Stoccolma (Svezia) un vertice Unione Europea - Canada.
- 25 L'Unione Europea e l'Egitto firmano un accordo di associazione.

#### Luglio

- 1 Il Belgio assume la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea.
- 18 La Commissione adotta un libro verde intitolato "Promuovere un ambito europeo per la responsabilità sociale delle imprese".
- 20-22 Si svolge a Genova, Italia, un vertice del G7/G8 . I temi affrontati dai partecipanti comprendono la salute, il commercio internazionale, la lotta contro la povertà, lo sviluppo,



il debito, l'ambiente, la sicurezza alimentare, Balcani et il Medio Oriente.

25 La Commissione adotta un libro bianco sulla governance europea.

Settembre

5 Si svolge a Bruxelles, Belgio, un vertice tra l'Unione Europea e la Cina.

12 La Commissione adotta un libro bianco sulla politica europea dei trasporti.

21 Si riunisce a Berlino (Germania) il Consiglio europeo straordinario per analizzare la situazione internazionale dopo gli attentati negli Stati Uniti del 11 settembre 2001 e di dare gli impulsi necessari alle azioni dell'Unione Europea.

28 La Commissione adotta un libro verde sul risarcimento delle vittime della criminalità.

Ottobre

2 La Commissione adotta un libro verde sulla protezione dei consumatori.

3 A Bruxelles (Belgio) si svolge un vertice UE-Russia.

19 A Gent (Belgio) ha luogo un incontro informale di Capi di Stato e di Governo in cui si esprime sostegno completo all'azione condotta contro il terrorismo in tutti i suoi aspetti nel quadro definito dalle Nazioni Unite e si riafferma una piena solidarietà con gli Stati Uniti.

29 Firma di un accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione Europea e la Croazia.

Novembre

9-13 Si tiene a Doha (Qatar) la conferenza ministeriale dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

23 A Nuova Delhi si svolge un vertice UE-India.

24 L'Unione Europea firma accordi di cooperazione con il Pakistan.

Dicembre

5 La Commissione europea adotta la sua programma di lavoro per l'anno 2002.

8 Si tiene in Bruxelles (Belgio) un vertice Unione Europea-Japan.

11 La Commissione europea adotta un Libro Verde sulla creazione di un Procuratore europeo per assicurare la protezione penale degli interessi finanziari comunitari. La Commissione europea adotta un Libro Verde sulla riforma del Regolamento del Consiglio 4064/89.

12 La Commissione europea adotta la Relazione annuale 2001 sulle attività di ricerca e di sviluppo tecnologico dell'Unione Europea.

14 Gli paesi della zona Euro distribuiscono loro Euro-kits. I cittadini possano ormai comprare la moneta in Euro prima della transizione all'Euro.

14-15 A Laeken (Belgio) ha luogo un Consiglio europeo che adotta una dichiarazione sul futuro dell'Unione che apre la via alla grande riforma di quest'ultima e prevede la convocazione di una Convenzione per preparare la prossima conferenza intergovernativa. Esso adotta inoltre decisioni volte, da un lato, a rafforzare il ruolo dell'Europa sulla scena internazionale, in particolare per quanto riguarda la lotta contro il terrorismo, e, dall'altro, a concludere entro il 2002 i negoziati con i paesi candidati pronti all'adesione, affinché essi possano partecipare alle elezioni del Parlamento europeo nel 2004. Nel campo delle relazioni esterne, esso adotta una dichiarazione di operatività della politica estera comune di sicurezza e di difesa, nonché una dichiarazione sulla situazione in Medio Oriente.

18 Ad Ottawa si svolge un vertice UE-Canada.

## 2002

Gennaio

1 La Spagna assume la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea. I biglietti e le monete in Euro entrano in circolazione nei dodici paesi membri: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

Febbraio

28 L'Euro diventa l'unica moneta a corso legale in seguito alla fine del periodo di doppia circolazione nei dodici paesi membri.

La sessione inaugurale della Convenzione sulla Costituzione dell'Europa si tiene a Bruxelles.

## Marzo

15-16 A Barcellona (Spagna) si svolge un Consiglio europeo incentrato su problemi economici, sociali e ambientali, che dedica attenzione prioritaria all'interconnessione delle economie europee a livello dei mercati finanziari e delle reti nel settore dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, sottolineando la necessità della rapida adozione di una legislazione per l'apertura dei mercati a tale fine.

Esso affronta anche i temi del partenariato euromediterraneo, delle relazioni con gli Stati Uniti e con i paesi dei Balcani occidentali e della situazione nello Zimbabwe.

26 GALILEO, il sistema europeo di navigazione e di posizionamento satellitare, è stato varato.

## Aprile

22 L'Unione Europea e l'Algeria firmano un accordo di associazione.

23 La Commissione europea adotta una proposizione per lottare contro la criminalità cibernetica.

## Maggio

8 Si tiene a Toledo (Spagna) un vertice Unione Europea - Canada.

17-18 Si tiene a Madrid (Spagna) un vertice Unione Europea - America latina e Caraibi.

18 Si tiene a Madrid (Spagna) un vertice Unione Europea - Messico.

31 L'Unione Europea ratifica il Protocollo di Kyoto.

## Giugno

17 L'Unione Europea e il Libano ratificano a Lussemburgo l'Accordo di Associazione.

21-22 In Spagna, a Siviglia, si svolge un Consiglio europeo.

## Luglio

4 Si tiene a Copenaghen, in Danimarca, un vertice tra l'Unione Europea e l'Ucraina.

8 Si svolge a Tokyo un vertice tra l'Unione Europea e il Giappone.

23 Il Trattato che ha istituito la Comunità del Carbone e dell'Acciaio (CECA) scade a 50 anni dalla sua entrata in vigore.

## Settembre

24 Si tiene a Copenaghen, in Danimarca, un vertice tra l'Unione Europea e la Cina.

24 Si svolge a Copenaghen, in Danimarca, un vertice tra l'Unione Europea e la Repubblica della Corea.

## Ottobre

9 La Commissione raccomanda di concludere i negoziati di adesione entro la fine del 2002 con i seguenti paesi: Cipro, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica slovacca e Slovenia. La Commissione ritiene che questi paesi saranno pronti per l'adesione all'EU agli inizi del 2004.

10 Si tiene a Copenaghen, in Danimarca, un vertice tra l'Unione Europea e l'India.

19 In un secondo referendum, gli Irlandesi si pronunciano a favore del Trattato di Nizza.

24-25 Il Consiglio europeo si riunisce a Bruxelles, in Belgio.

## Novembre

11 Si tiene a Bruxelles, in Belgio, un vertice tra l'Unione Europea e la Russia.

18 Si stipula a Bruxelles, in Belgio, un accordo di Associazione tra l'Unione Europea e il Cile.

## Dicembre

12-13 Si riunisce a Copenaghen, in Danimarca, il Consiglio europeo.

## 2003

### Gennaio

1 La Grecia assume la Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea.

L'UE celebra i 10 anni del Mercato unico.

15 Si inaugura, in Bosnia-Erzegovina, la prima missione di polizia dell'Unione Europea.

27-28 Si tiene a Bruxelles, in Belgio, il convegno ministeriale EU-ASEAN.

### Febbraio

17 Il Consiglio europeo è convocato in via straordinaria a Bruxelles, in Belgio.

### Marzo

- 8 A Malta si tiene un referendum sull'ingresso del paese nell'Unione Europea; la maggior parte dei cittadini si pronuncia a favore dell'adesione.
- 14 Ad Atene, in Grecia, l'UE e la Nato sottoscrivono il Patto di Sicurezza.
- 19 Si tiene una votazione al Parlamento europeo. La maggioranza adotta una relazione che accoglie l'adesione per il 2004 dei seguenti paesi: Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Slovacca e Slovenia.
- 20-21 A Bruxelles, in Belgio, si tiene il terzo Consiglio europeo annuale di primavera. I Ministri decidono di moltiplicare gli sforzi per attuare la strategia della competitività, dell'occupazione e dell'integrazione sociale, concordata a Lisbona. I Ministri discutono anche della situazione in Iraq.
- 23 Si tiene un referendum in Slovenia sull'ingresso del paese nell'Unione Europea; la maggior parte dei cittadini si pronuncia a favore dell'adesione.

#### Aprile

- 9 Il Parlamento europeo approva l'adesione, all'Unione Europea, della Repubblica ceca, dell'Estonia, di Cipro, della Lituania, dell'Ungheria, di Malta, della Polonia, della Slovenia e della Slovacchia.
- 12 Si tiene, in Ungheria, un referendum sull'adesione del paese all'UE. La maggioranza si pronuncia a favore dell'adesione.
- 16 Viene firmato ad Atene, in Grecia, il Trattato di adesione tra l'Unione Europea e la Repubblica ceca, l'Estonia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, Malta, la Polonia, la Slovenia, e la Slovacchia.

#### Maggio

- 24 Viene presentata la bozza di Trattato Costituzionale, preparata dalla Convenzione e presieduta da Valéry Giscard d'Estaing.

## Bibliografia

- AA.VV. *La nuova Europa*, "Appendice al Grande Dizionario Enciclopedico UTET", Torino, 2000.
- M.ALBERTINI, *Una rivoluzione pacifica: dalle nazioni all'Europa*, Bologna 1999.
- F.ATTINA, *La politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea : il cammino europeo dopo il trattato di Amsterdam*, Gaeta, 2002.
- E.BARON CRESPO, *L'Europa all'alba del terzo millennio*, Venezia, 1997.
- L.BINI SMAGHI, *L'Euro*, Bologna 2001.
- L.BONANATE, *Politica e diritto nella formazione della politica estera dell'Unione Europea*, Torino, 2002.
- E.BRUNI-F. PEDRAZZI, *Con l'Euro in tasca. Come imparare rapidamente ad acquistare e vendere con la nuova moneta*, Milano 2001.
- P.CACACE-G.MAMMARELLA, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Roma-Bari 1998.
- P.CACACE-G.MAMMARELLA, *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Roma-Bari 1999.
- L. CARACCILOLO, *Euro no: non morire per Maastricht*, Roma 1997.
- R.CHIARINI, *Quale Europa dopo l'euro*, Roma, 2002.
- V.CHIORAZZO – L.SPAVENTA, *Astuzia o virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa nell'Unione monetaria europea*, Roma 2000.
- P.COSTA, A.MAJOCCHI, G.MONTANI, A.PAPISCA, *Più Europa, meno Europa. La Convenzione e il processo costituzionale europeo*, Venezia, 2002.
- R. DAHRENDORF, *Perché l'Europa? Riflessioni di un europeista scettico*, Roma-Bari 1997.
- B.DE GIOVANNI, *L'ambigua potenza dell'Europa*, Napoli, 2002.
- P. DE GRAUWE, *Economia dell'Unione monetaria*, Bologna 2001.
- U.DE SIERVO (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001.
- F. FAURI, *L'Italia e l'integrazione economica europea, 1947-2000*, Bologna 2001
- P.S.GRAGLIA, *L'Unione Europea*, Bologna 2002.

- G.LASCHI, *L'Unione Europea: storia, istituzioni, politiche*, Roma 2001.
- R.LEONARDI, *Coesione, convergenza ed integrazione nell'Unione Europea*, Bologna 1998.
- E.LETTA, *L'allargamento dell'Unione europea*, Bologna, 2003.
- L.LEVI - U. MORELLI, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino, 1994.
- M.MARE' - M. SARCINELLI, *Europa: cosa ci attende?*, Roma-Bari 1998.
- U.MORELLI (a cura di), *L'Unione europea e le sfide del XXI secolo*, Torino, 2000.
- B.OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità europea*, Bologna 2000.
- T.PADOA-SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, Bologna 2001.
- S.PISTONE, *L'integrazione europea. Uno schizozo storico*, Torino, 1999.
- S.PISTONE, *Il movimento europeista*, in "L'entità del novecento", Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2000.
- S.ROMANO, *L'integrazione europea*, in "L'entità del novecento", Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2000.
- F.W.SCHARPF, *Governare l'Europa: legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione Europea*, Bologna 1997.
- G.ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, 2003.

Sergio Pistone, è nato a Valenza il 12 novembre 1938. E' professore ordinario di Storia dell'integrazione europea presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino. E' direttore della rivista "Piemonteuropa", membro della Direzione nazionale del Movimento Federalista Europeo, vicepresidente dell'Union européenne des fédéralistes, e vicepresidente del Consiglio italiano del Movimento europeo. E' membro del Consiglio di Amministrazione della Fondazione europea Luciano Bolis e del Consiglio direttivo del Centro studi sul federalismo.