

La costituzione europea: un bicchiere mezzo vuoto o mezzo pieno?

Posti di fronte all'alternativa di seguire la strada federalista o quella confederale, gli Stati europei che partecipano all'Unione hanno optato, in linea di massima, più per la seconda ipotesi che non per la prima. Piuttosto che accettare una soluzione che comportasse, di fatto, la cessione di tutti i poteri legislativi ad un governo federale super partes e a un'Assemblea europea trasformata in un vero e proprio parlamento con pieni poteri legislativi, le cancellerie europee hanno creduto più saggio lasciare ampi poteri al Consiglio dei Capi di Stato e di governo e al Consiglio dei Ministri, diminuendo sia la capacità di azione della Commissione sia quella del Parlamento. Vediamo come si sia giunti a questo non brillantissimo risultato.

La lunga strada verso al Costituzione europea.

Il complesso e accidentato cammino seguito dalla Convenzione europea appare lo specchio del difficile momento storico che sta vivendo il Vecchio Continente, stretto tra le aspettative dei vari componenti del sistema politico-economico europeo e l'esigenza di adeguare gli organismi europei ai bisogni di una situazione mondiale in rapido mutamento. Mai come in questi ultimissimi anni ci si è potuti rendere conto del danno compiuto in passato, quando le varie componenti politiche e nazionali dell'Europa non ebbero la forza, la possibilità o il coraggio di proseguire nel percorso che era stato avviato con l'inizio degli anni '50.

In fondo, infatti, una costituzione europea era già in nuce allora. Essa era contenuta nei trattati che avevano dato inizio all'avventura funzionalista. Nata e alimentata attraverso efficaci e riconosciuti strumenti internazionali e pattizi, l'Unione (allora definita Comunità) si era strutturata fin dall'inizio (con la CECA nel 1951 e con la CEE nel marzo 1957) mediante un assetto fondato su quattro istituzioni – il Consiglio dei ministri, l'Assemblea parlamentare, la Commissione europea, la Corte di Giustizia – che presentavano molti dei caratteri che sono propri della statualità. I trattati discussi e realizzati in epoca successiva non hanno fatto che rivedere, modificare e aggiornare tali istituzioni, con passi a volte timidi a volte più ampi ma nel complesso abbastanza sicuri. Il 14 gennaio 1975, per esempio, il Parlamento europeo approvò un progetto di convenzione per l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto a partire dal 1978 (rapporto Patijn); un provvedimento poi confermato con la sessione del Consiglio Europeo di Copenaghen (7-8 aprile 1978), che decise che le elezioni del Parlamento Europeo si sarebbero tenute dal 7 al 10 giugno 1979 in tutti i paesi della Comunità.

Lentamente, inoltre, la Comunità si era allargata: il 1 gennaio 1973 erano state ammesse Danimarca, Gran Bretagna e Irlanda; il 1 gennaio 1981 entrò nella CEE la Grecia; il 1 gennaio 1986, la Spagna e il Portogallo. Anche a causa di questo progressivo allargamento, la Comunità dovette essere rilanciata e in qualche modo "ristrutturata". Il processo di svecchiamento comunitario iniziò grazie al tentativo posto in atto dall'italiano Altero Spinelli di trasformare il Parlamento Europeo – questo il nome assunto dall'Assemblea parlamentare europea dal 1979, anno della prima elezione a suffragio universale – nel vero rappresentante dei popoli della Comunità. Pur essendo stato approvato il 14 febbraio 1984 dal Parlamento Europeo, il progetto Spinelli venne ignorato dai governi in occasione del Consiglio europeo del giugno 1984. Una distanziazione che dimostrava come i governi non volessero cedere alcuna loro prerogativa a strutture sovranazionali. Sotto la spinta del tentativo spinelliano, però, i governi dei paesi membri accettarono un rinnovato slancio riformatore, grazie ai buoni rapporti tra Mitterand e Kohl e mercé la forte personalità del Presidente della Commissione europea, Jacques Delors. In parte pungolata dalle forti critiche della Gran Bretagna thatcheriana al sistema economico comunitario e contemporaneamente alla revisione delle strutture della Politica Agricola Comune (PAC), la Comunità incominciò a ripensare e a riprogettazione se stessa. Il Presidente della Commissione europea, Jacques Delors sfruttò la buona situazione intra-comunitaria e il fermento che le iniziative di Spinelli avevano fatto nascere per ottenere che le indicazioni presenti nel libro bianco della Commissione – *Programma Novanta* – fossero adottate dai governi dei membri della Comunità. Nel dicembre 1985 il cosiddetto "Atto Unico" venne accettato dai paesi membri. Con esso venivano superate molte delle barriere al libero passaggio di merci e capitali creando così un vero mercato europeo, erano meglio dislocati i capitali necessari per rilanciare l'economia del continente e venivano razionalizzate le spese della Comunità. Inoltre, il voto a maggioranza fu esteso a tutte le materie legate

al completamento del mercato interno, mentre il Parlamento si vide attribuire un potere rafforzato di emendamento in seconda lettura dei testi legislativi. In realtà, con l'Atto unico, la Commissione – i cui componenti erano nominati dagli Stati membri previa approvazione del Parlamento europeo – restava padrona del dialogo con il Consiglio, al quale restava la decisione finale sulle scelte degli organismi comunitari. In effetti, era il Consiglio ad essere 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 si riunisce anche oggi in formazioni diverse, raggruppando in questo modo i Ministri competenti: affari esteri, finanze, istruzione, telecomunicazioni, ecc. Al Consiglio restava il compito di coordinare le politiche economiche generali degli Stati membri e concludere, 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.

Ad ogni modo, l'Atto Unico modificò almeno in parte i rapporti di forza tra Parlamento Europeo e Consiglio, introducendo nuovi modi di collaborazione tra le due istituzioni. Il Parlamento Europeo riuscì ad ottenere un potere di codecisione capace di rallentare e anche bloccare una decisione presa dal Consiglio, nel caso in cui essa fosse stata considerata non conforme alle aspettative dell'Assemblea nata dal voto popolare. Le iniziative di Delors, inoltre, incisero in modo significativo sul settore agricolo, per il quale si chiese una diversa distribuzione delle risorse, un nuovo equilibrio nella struttura delle spese, il raddoppio degli stanziamenti dei fondi strutturali, una migliore gestione dei mercati e l'introduzione di stabilizzatori per le organizzazioni di mercato.

In questa temperie, tra la fine del 1989 e l'inizio del 1990 venne lanciato il progetto di Unione Economica e Monetaria (UEM). Un tentativo in direzione di una seppure parziale soluzione del problema delle differenze tra i membri della CEE in campo monetario era già stato compiuto negli anni '70. La crisi in atto nell'economia all'inizio del decennio, infatti, stava portando i governi dei Sei a lanciare il cosiddetto "piano Werner", dal nome del premier lussemburghese del tempo, che avrebbe dovuto garantire la stabilità dei cambi, indicando nel 1980 la data per la nascita di una vera unione monetaria. Nel 1972 nasceva quindi il "serpente monetario", una banda di fluttuazione obbligata dei cambi, che avrebbe dovuto portare alla stabilità delle monete. Non tutti i membri della CEE ebbero gli stessi vantaggi da queste iniziative. Sottoposti alla pressione del mercato e delle difficoltà economiche, spinti dalle lagnanze di alcuni ambienti economici che avevano prosperato all'ombra di politiche protezioniste surrettizie (per esempio, alcuni vincoli all'investimento nei mercati nazionali da parte di investitori stranieri), che pure avevano posto in pericolo il mercato integrato, alcuni governi (e tra questi quello italiano) erano stati costretti ad abbandonare il "serpente monetario", mentre chi disponeva di una moneta solida (come la Germania con il suo marco) aveva tratto da tutta la vicenda più di un beneficio. Il progetto UEM proposto dalla Commissione, però, appariva ora più serio e prevedeva tre fasi successive. La prima dal 1990 al 1993 puntava a liberalizzare la circolazione dei capitali e a un maggiore coordinamento delle politiche economiche; la seconda, che doveva partire dal 1994, avrebbe dovuto creare un Istituto monetario europeo per rafforzare il processo di convergenza monetaria; la terza fase doveva cominciare il 1 gennaio 1999 per terminare il 1 gennaio 2002, con la nascita della moneta unica (Euro). In questo panorama, il 7 febbraio 1992 venne firmato il Trattato dell'Unione europea a Maastricht, che ha fissato precisi parametri (universalmente noti come parametri di Maastricht) per l'ammissione dei singoli paesi alla terza fase del progetto di Unione monetaria. A Maastricht venne anche sancita la nascita dell'Unione Europea, fondata su tre pilastri. Quello centrale era rappresentato dalle comunità già esistenti, gli altri due dovevano essere la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e la Cooperazione in materia di giustizia ed affari interni (GAI). In modo particolare, con la PESC si chiamava di nuovo in causa, per la prima volta dai tempi della Comunità Europea di Difesa (1952) e del "Piano Fouchet" (1961), la questione dell'Unione politica vera e propria. Lentamente, inoltre, venne accolto da tutti i paesi della UE il cosiddetto accordo di Schengen che prevede la libera circolazione delle persone entro l'Unione, senza alcun controllo alle frontiere interne.

Una funzione importante nel rilancio delle strutture comunitarie venne in questi anni carichi di aspettative sia dal crollo dei regimi comunisti nel 1989, con conseguente inserimento della ex Germania democratica nella Comunità, dopo la riunificazione tedesca, sia dalla disponibilità dei vari governi a cedere parte della propria sovranità alla UE, permettendo di affrontare con maggiore coraggio le nuove sfide politico-economiche offerte dai cambiamenti intercorsi sul continente. Già in occasione della riunione del Consiglio europeo tenutasi a Lussemburgo il 28-29 giugno 1991, i paesi aderenti avevano confermato il loro interesse a che i lavori di due conferenze intergovernative (una dedicata all'Unione economica e monetaria e una seconda ad alcuni aspetti dell'Unione politica) proseguissero parallelamente e con identico slancio, sulla base del progetto di trattato elaborato dalla presidenza. Il 29 novembre 1993 il Consiglio europeo, riunito a Bruxelles, adottò, in occasione dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, una forte dichiarazione in cui si individuavano vari ambiti in cui intraprendere azioni comuni nel quadro della politica estera e di sicurezza dell'Unione. Dopo l'entrata nella UE di Austria, Finlandia e Svezia (1995), si giunse, in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam (16-17 giugno 1997), ad un accordo tra i paesi aderenti in merito ad un nuovo progetto di trattato che avrebbe dovuto facilitare il passaggio alla terza fase dell'Unione economica e monetaria, rafforzando la cooperazione economica tra i vari paesi membri, alla ricerca anche di un percorso capace di soddisfare le esigenze di unità politica, necessaria per proseguire nel processo di allargamento anche ai paesi dell'ex-blocco sovietico.

In realtà, seppure apparentemente importanti, gli ultimi passi in avanti verso l'unità politica europea furono compiuti in un clima complessivo modificato rispetto ai primi anni '90. Ora la più diffusa impressione nei singoli paesi era di incertezza e di non adeguata preparazione allo sforzo necessario per raggiungere l'alto obiettivo. Ad Amsterdam, infatti, venne firmato un nuovo trattato che, assieme al "Patto di Stabilità" – nato alla fine del 1996 e sostenuto soprattutto dalla Germania – prevedeva nuove competenze per la UE, senza, però, preparare interventi compensativi sul piano degli ammortizzatori sociali e dell'occupazione. Ciò creò tensioni e squilibri, i quali, per altro, non impedirono che il 25 marzo 1998 11 dei 15 paesi della UE dessero la loro adesione all'Euro.

Gli esordi dell'Euro sui mercati internazionali, dopo un inizio positivo, non fu affatto favorevole. Alle forti tensioni economiche causate dalla debolezza dell'Euro sui mercati mondiali si aggiunsero le difficoltà istituzionali sorte con le dimissioni, il 16 marzo 1999, della Commissione Santer per acclamate malversazioni e l'evidente "deficit democratico" evidenziato dal persistente disequilibrio dei poteri tra Parlamento e Commissione. Dal punto di vista politico, i problemi non finirono con il superamento della crisi della Commissione. L'accesso al governo in Austria del partito di destra di Jörg Haider nel 2000 e poi il "no" degli elettori danesi all'ingresso del proprio Paese nella zona dell'Euro scossero la solidità della UE.

In generale, tra il 2000 e il 2001 riemersero motivi di tensione interna già noti. In primo luogo, riapparve il conflitto tra interessi nazionali e interessi comuni dell'Unione. In secondo luogo, riemerse il noto interrogativo di quali responsabilità fossero da trasferirsi alle istituzioni comunitarie sottraendole al controllo degli Stati nazionali, soprattutto in materia di politiche economiche e sociali e di politica estera e di difesa. La questione era stata prepotentemente riproposta proprio con il varo della moneta unica e con la nuova, drammatica fase di instabilità nelle aree limitrofe a quelle dell'Unione, dall'altro. L'incapacità dell'Europa nel darsi una politica estera autonoma venne poi dimostrata dalla completa subordinazione delle Forze Armate europee al comando degli Stati Uniti in occasione della guerra del Kosovo, fatto che fece sorgere dubbi sull'efficacia della cosiddetta Politica Estera di Sicurezza e Difesa (PESD). Di fatto, la necessità di una cooperazione rafforzata e di un miglioramento delle capacità decisionali rese improrogabile la riforma dell'assetto istituzionale dell'Unione, sia nel senso di un rafforzamento dei poteri della Commissione, sia in quello di una maggiore democratizzazione. Confermata dalla crisi istituzionale del marzo 1999 e rilanciata dal dibattito innescato, nel maggio 2000, dalla proposta del Ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer di una Europa federale allargata a trenta Paesi e fondata su una vera Costituzione, la questione della riforma istituzionale fu al centro del Consiglio europeo di Nizza tra l'8 e l'11 novembre 2000. Oltre a confermare il varo di un processo di allargamento senza precedenti a partire dal 2004, il vertice cercò di toccare alcuni dei meccanismi dell'Unione, riconsiderando i voti di ciascun Paese nel consiglio dei Ministri e il numero dei seggi nel

Parlamento europeo ed estendendo il numero delle materie nelle quali doveva essere possibile decidere a maggioranza o, almeno, procedere a “cooperazioni rafforzate” – pur senza riuscire a superare l’ostacolo delle questioni nelle quali rimane più forte la gelosia dei singoli Stati, a cominciare dalla Politica di Sicurezza e Difesa.

Il Trattato di Nizza vero e proprio, firmato il 26 febbraio 2001, presentò, di conseguenza, luci e ombre. Oltre all’estensione del numero di materie nelle quali le decisioni sarebbero state prese a maggioranza, in esso venne posta una notevole enfasi sul ruolo indiretto che il popolo dell’Unione avrebbe dovuto avere nella determinazione degli eventi interni all’organismo. Infatti, dopo che gli Stati membri più importanti ebbero accettato che la ponderazione dei voti in seno al Consiglio fosse rimodellata in modo da esigere per la maggioranza semplice il voto positivo della maggioranza degli Stati e per la maggioranza qualificata quello dei due terzi dei membri, essi chiesero e ottennero che fosse previsto che anche un solo Stato potesse bloccare entro il Consiglio europeo una decisione che non avesse raccolto il voto di un insieme di Stati la cui popolazione complessiva fosse stata inferiore al 62% della popolazione dell’Unione. Inoltre, il Trattato garantì maggiori poteri a disposizione del presidente della Commissione (quanto alle funzioni e alla permanenza in carica dei commissari) e la designazione a maggioranza qualificata e non più all’unanimità del presidente e dei membri della Commissione da parte del Consiglio.

Di fatto, però, il Trattato non sottopose le istituzioni dell’Unione a una riforma complessiva un anno prima di superare la soglia di 20 membri, come era stato previsto ad Amsterdam nel 1997. Ciò fece sì che il principio dell’unanimità fosse riconfermato per la determinazione delle materie più importanti. In modo particolare, esso restò in vigore per la sicurezza sociale, per le misure fiscali, per le regole generali in tema di immigrazione, di diritto d’asilo e cooperazione giudiziaria, per il commercio internazionale relativo ai servizi culturali, audiovisivi, educativi, sociali, sanitari e sui trasporti. Non solo. Su tutta una serie di temi e settori di portata costituzionale l’adozione del principio maggioritario non venne neppure discussa dalla Conferenza. I più importanti settori letteralmente “saltati” furono: la difesa comune, la cooperazione giudiziaria, penale e di polizia e l’estensione ad esse del sistema comunitario, la revisione dei trattati (che richiedeva sempre l’unanimità), l’ammissione di nuovi membri nell’Unione, i nuovi diritti di cittadinanza europea, la procedura elettorale comune, le risorse proprie dell’Unione, le azioni necessarie a raggiungere i fini dell’Unione. Questa vera e propria falciata fece sì che una serie di nodi la cui soluzione sarebbe stata necessaria restassero sospesi e, in fondo, lasciati in eredità alla Convenzione europea creata due anni dopo.

Aspetti della Costituzione europea

I lavori della Convenzione europea – creata su richiesta del Consiglio europeo riunitosi a Laeken (Belgio) nel dicembre 2001 al fine di preparare la conferenza intergovernativa incaricata di discutere della nuova Costituzione europea – hanno fatto capo ad un progetto di trattato costituzionale approvato dal Consiglio Europeo del 18 giugno 2004 e solennemente firmato a Roma in Campidoglio il successivo 29 ottobre. Se ne è spesso segnalato il carattere “anfibo”, sul piano giuridico: è un trattato poiché l’ultima parola è spettata alla Conferenza intergovernativa, cioè un consesso di stati sovrani che sottoscrivono liberamente uno strumento pattizio che, in quanto tale, richiede l’unanimità per la revisione. Tuttavia, esso regola i profili istituzionali dell’Unione Europea – come fa ogni costituzione vera e propria – riconoscendone il fulcro nella cooperazione fra Parlamento, Consiglio Europeo, Consiglio dei ministri, Commissione e Corte di giustizia, nel rispetto delle attribuzioni assegnate a ciascun organo. Inoltre, va tenuto presente che il progetto su cui ha lavorato la Conferenza intergovernativa era stato redatto da un’assemblea dotata di una legittimazione politica ad ampio spettro, con rappresentanti del Parlamento europeo e di quelli nazionali e della Commissione, che non permettono di considerarla come semplice luogo dello svolgimento delle diplomazie nazionali.

Se si osservano i valori fondanti dell’UE come sono presentati dal trattato costituzionale ci accorgiamo che essi coprono tutte le sfere della vita umana, sia sul piano individuale sia sul piano sociale: infatti, accanto all’affermazione della dignità dell’uomo e al rispetto dei diritti umani, alla libertà, all’uguaglianza e allo stato di diritto, vi è anche la democrazia e quindi una precisa opzione a favore di un sistema politico. Si consideri inoltre che è stata recepita la Carta europea dei diritti dell’uomo, i quali assumono così nel diritto comunitario il valore di principi generali, seguendo l’esempio di un po’ tutte le

costituzioni dell'età moderna, e che viene ribadita l'importanza del principio della solidarietà. Alla base di tutto ciò è chiaramente sotteso il personalismo cristiano e la sua concezione etica dei rapporti umani, al punto da spingere autorevoli commentatori ad affermare che l'inserimento di un riferimento preciso alle radici cristiane dell'Europa nel preambolo sia superfluo e con esso tutta la polemica collegata.

Il compito che il trattato costituzionale prefigge per l'Unione Europea è, essenzialmente, il mantenimento della pace a più livelli. All'interno essa assicura uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dove promuove la coesione e la solidarietà dei propri membri nel rispetto delle diversità di ciascuno e una crescita economica equilibrata, fondata sulla libera concorrenza ma finalizzata alla piena occupazione e al progresso sociale. Se è chiaro il richiamo al modello dell'economia sociale di mercato sul piano interno, addirittura esplicita è l'adesione al multilateralismo su quello delle relazioni internazionali. La stretta osservanza del diritto internazionale, specialmente la Carta delle Nazioni Unite, serve a fondare un contesto che favorisca la lotta contro la povertà nel mondo attraverso il miglioramento economico, sociale e ambientale dei paesi in via di sviluppo e la loro integrazione nell'economia mondiale mediante la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali. È superfluo notare che si tratta, in questo caso, di principi ispiratori e non di un programma politico, se solo si pensa che la Politica Agricola Comune – uno dei momenti fondamentali dell'integrazione – rappresenta ancora una soluzione protezionistica che danneggia in primo luogo proprio i paesi in via di sviluppo.

Prima di passare ad un'analisi schematica di alcuni aspetti istituzionali dell'Unione Europea così come sono previsti dal trattato costituzionale, conviene precisare che, se il diritto dell'Unione ha prevalenza su quello degli Stati, tuttavia l'UE rispetta l'identità fondamentale dei membri sul piano della struttura politica e costituzionale, così come le funzioni fondamentali degli Stati comprese la tutela della sicurezza nazionale e il mantenimento dell'ordine pubblico. La complessità di questo gioco fra dimensione nazionale e sopranazionale è ben rappresentata dall'aspetto della compatibilità fra cittadinanza europea e cittadinanza dello Stato in cui si è nati. S'istituisce certamente una molteplicità di livelli di lealtà e appartenenza, che sembra definitivamente superare la concezione monolitica esclusiva dello Stato nazionale, ma vi è anche il rischio che la cittadinanza europea s'aggiunga come un semplice "cappello", senza realmente incidere in profondità sui costumi mentali acquisiti.

Una delle novità maggiori introdotte dal trattato costituzionale è la figura del ministro degli esteri dell'Unione Europea, che fonde le competenze attualmente svolte dall'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza e dal commissario per le relazioni esterne; così s'intende semplificare la trattazione della politica estera e di difesa, permettendo tra l'altro all'UE di essere più visibile a livello internazionale.

In realtà, la definizione della PESC è anodina e tradisce una prudenza estrema: dopo aver detto che vi rientrano tutti gli aspetti della politica estera e di difesa, l'articolo I-15 parla della "definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre ad una difesa comune". Si vede che si tratta di una prospettiva generale, come sconfiggere la fame nel mondo e superare le condizioni di sottosviluppo, ma ancora più importante è che il ministro degli esteri avrà un'autonomia limitata rispetto al Consiglio Europeo e al Consiglio dei ministri, da cui dovrà ricevere sempre un mandato unanime. Sarà infatti il Consiglio Europeo a stabilire all'unanimità gli interessi e gli obiettivi strategici dell'UE, fissando anche la durata temporale dei mezzi che i soggetti interessati dovranno mettere a disposizione; invece, spetterà al Consiglio dei ministri adottare le decisioni necessarie nel momento in cui la situazione internazionale richiedesse un intervento operativo.

La partecipazione di diritto del ministro degli esteri al Consiglio Europeo e la sua potestà d'iniziativa non paiono sufficienti a riscattare la politica estera e di difesa dai moduli della cooperazione intergovernativa. Né la codificazione della prassi dell'astensione è più di una scappatoia alla regola del veto. Si prevede, infatti, che nel Consiglio dei ministri un membro possa astenersi: in questo modo, la decisione presa non gli imporrebbe alcun obbligo, lasciando però che essa vincoli l'Unione; a quel punto, sulla base del principio della solidarietà, il membro si limiterebbe a non intraprendere azioni contrarie o comunque tali da compromettere quanto deciso con la sua astensione. Va anche ricordato, però, che nel caso le astensioni raggiungano un terzo dei paesi e della popolazione dell'Unione, la decisione non viene adottata; similmente, se un membro dichiara la propria contrarietà per ragioni

“vitali ed esplicite” di politica nazionale, allora essa non passa neppure se rientra nei casi per cui è prevista la maggioranza qualificata.

La semplice raccomandazione di attenersi ad una condotta empiricamente ispirata al principio della solidarietà sembra davvero insufficiente, e non solo nel caso di crisi internazionali acute (si pensi alla spaccatura verificatasi in occasione del conflitto in Iraq): vi è, per esempio, una contraddizione fra la condotta reale di Francia e Gran Bretagna al Consiglio di Sicurezza dell'ONU – e l'ambizione tedesca di ottenere un seggio di membro permanente, con buona pace della velleità del rappresentante unico per tutta l'UE – e il richiamo alla difesa delle posizioni e degli interessi dell'Unione, sebbene contenuto nel trattato costituzionale. La stessa tara intergovernativa pesa sulla cooperazione strutturale permanente sulla difesa, dove gli obiettivi vengono sì stabiliti a maggioranza qualificata, ma – modificando il progetto della Convenzione – tutte le decisioni operative dovranno essere assunte all'unanimità e ai membri sarà possibile tirarsi indietro in corso di realizzazione. In più, gli obiettivi dovrebbero essere circoscritti alla partecipazione a forze multinazionali e alla formazione di piccole unità d'intervento rapido. Invece, un concreto avanzamento è rappresentato dall'istituzione di un'Agenzia europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari, se dotata delle risorse necessarie. Essa svolgerebbe un ruolo importante di assistenza alla pianificazione e all'armonizzazione delle capacità, sostenendo inoltre la ricerca e contribuendo a potenziare la base industriale del settore in un'ottica europea.

I criteri di ponderazione del voto a maggioranza qualificata nel Consiglio dei ministri sono un'altra importante novità apportata dal trattato costituzionale e, in verità, uno dei punti maggiormente controversi. Nel dicembre 2003 esso aveva fatto segnare una battuta d'arresto alla Conferenza intergovernativa, con la Spagna e la Polonia contrarie ai criteri proposti, cioè il 51% dei governi e il 60% della popolazione, ritenendo che non garantissero a sufficienza gli Stati nazionali. Alla fine è stato trovato un accordo in base a cui, a partire dal 2009, la maggioranza qualificata corrisponderà al 55% dei governi (con un minimo di 15) che rappresenti almeno il 65% della popolazione, mentre la minoranza di blocco – per la quale sarebbe sufficiente il convergere di tre degli stati maggiori – sarà di quattro governi; tuttavia, si prevede che nel caso in cui s'arrivi a tre quarti della minoranza di blocco – ovvero i tre stati maggiori – il Consiglio dei Ministri non adotterà la soluzione, bensì lavorerà per allargare il consenso.

L'esito rappresenta certamente un passo indietro rispetto al progetto della Convenzione, ma ha il merito di riconoscere il ruolo costituzionale della popolazione, affrontando così – seppure in modo indiretto – il problema del deficit democratico. Il vero problema, piuttosto, è che nel corso dei lavori della Conferenza intergovernativa sono stati allargati gli ambiti per cui è richiesto il voto all'unanimità, che, oltre alla PESC, includono l'armonizzazione fiscale, il tetto delle risorse proprie, i fondi di coesione, la convergenza legislativa, la politica sociale ecc., insomma il vecchio secondo e terzo pilastro. Se è dunque una nota positiva l'aver mantenuto il principio secondo cui, nelle cooperazioni rafforzate, è possibile per i governi coinvolti passare al voto a maggioranza, è evidente che è rimasto irrisolto il nodo tutto politico di predisporre procedure decisionali adeguate per gli ambiti individuati come d'interesse comune.

Altre novità sono la riforma della Commissione e l'introduzione della figura del presidente del Consiglio Europeo. Nel primo caso adottare il criterio di un commissario per ogni Stato membro era una necessità imposta dalle circostanze dell'allargamento, e tuttavia non scontata o indolore: anche in questo caso, infatti, alla proposta contenuta nel progetto della Convenzione è stata preferita una soluzione più “morbida”: dal 2014 una Commissione numericamente pari a due terzi dei paesi, cioè a 18 membri. Potenzialmente più problematica è la seconda novità. Si è scelto di attribuire al presidente del Consiglio Europeo un mandato lungo (due anni e mezzo rinnovabili una volta) e la funzione di rappresentante dell'Unione Europea per la PESC, fatte salve le attribuzioni del ministro degli esteri. Si profila qui una vicinanza di ruoli che potrebbe sconfinare nella sovrapposizione fra i due (a cui potrebbe aggiungersi ancora il presidente della Commissione, di cui il ministro degli esteri fa parte), con più soggetti chiamati a rappresentare il carattere unitario dell'Unione senza altri criteri se non, in fondo, il buon senso empirico che ha caratterizzato fin qui la cosiddetta “troika”.

Infine, il trattato costituzionale rappresenta un progresso in generale poiché, enunciando chiaramente le attribuzioni di ciascuna istituzione europea, permette una migliore distribuzione delle funzioni, specialmente fra il Consiglio dei Ministri e la Commissione. Restano però ancora varie zone d'ombra, per esempio manca una netta distinzione fra le funzioni legislative e non del Consiglio. Soprattutto, risulta incomprensibile come mai al Parlamento europeo, l'unico corpo eletto dai cittadini dell'Unione e chiamato ad esercitare insieme al Consiglio funzioni legislative e di bilancio, siano negati poteri d'imposizione fiscale e perché esso non possa esercitare le prerogative di codecisione sul tetto delle risorse proprie, in chiaro contrasto con la tradizione costituzionale europea. Il problema di fondo è, ancora una volta, politico e non giuridico. Considerando le circostanze, il trattato costituzionale è un risultato tutt'altro che disprezzabile, ma deve essere chiaro che esso non può essere considerato un punto d'arrivo definitivo, né tanto meno un meccanismo che permetterà ai paesi membri di non affrontare il bivio fra la sopranazionalità e la logica intergovernativa.

Cronologia

- 3 giugno 1950. Belgio, Francia, Lussemburgo, Italia, Paesi Bassi e Germania sottoscrivono la dichiarazione Schumann
- 18 aprile 1951. I “Sei” (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) firmano a Parigi il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA).
- 27 maggio 1952. I “Sei” (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) firmano a Parigi il Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED).
- 27 luglio 1952. Il Trattato CECA entra in vigore.
- 9 marzo 1953. Paul-Henri Spaak, Presidente dell'Assemblea ad hoc istituita il 10 settembre 1952, consegna a G. Bidault, Presidente del Consiglio CECA, un progetto di trattato istitutivo di una Comunità politica europea.
- 30 agosto 1954. L'Assemblea nazionale francese rifiuta di ratificare il trattato istitutivo della Comunità europea di difesa.
- 1-2 giugno 1955. Riuniti a Messina, i ministri degli affari esteri dei Sei decidono di perseguire l'integrazione dei loro paesi in campo economico.
- 25 marzo 1957. I trattati che istituiscono la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea per l'energia atomica (Euratom) vengono firmati dai Sei (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) a Roma, donde il nome ancora in uso, di “trattati di Roma”.
- 1 gennaio 1958. Entrano in vigore i trattati di Roma.
- 14 gennaio 1962. Il Consiglio europeo adotta la politica agricola comune (PAC) e del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA).
- 30 luglio 1962. Entrano in vigore i regolamenti istitutivi della politica agricola comune (PAC).
- 1 luglio 1964. Viene istituito il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA).
- 8 marzo 1965. A Bruxelles viene firmato il Trattato di fusione delle tre Comunità europee (CECA, CEE, Euratom) che entrerà in vigore il 1° luglio 1967.
- 1 luglio 1967. Entrata in vigore del Trattato di fusione degli esecutivi delle Comunità europee (CECA, CEE, Euratom). Da questo momento le Comunità europee avranno un'unica Commissione e un unico Consiglio. Le due istituzioni continueranno a operare in conformità delle norme che governano ciascuna Comunità.
- 1-2 dicembre 1969. Al vertice dell'Aia, i capi di stato e di governo ribadiscono la volontà di procedere alla realizzazione di un'Unione economica e monetaria, all'armonizzazione delle politiche sociali e all'allargamento progressivo della Comunità.
- 22 marzo 1971. Il Consiglio adotta il Piano Werner volto a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri che devono adottare misure per armonizzare le rispettive politiche di bilancio e a ridurre i margini di fluttuazione fra le monete.
- 24 aprile 1972. Istituzione del “serpente” monetario: i Sei si impegnano a limitare al 2,25% lo scarto massimo di fluttuazione fra le loro valute.
- 12 settembre 1972. I ministri delle Finanze dei Sei e dei quattro paesi candidati all'adesione, riuniti a Roma, Italia, decidono che nella prima fase dell'Unione economica e monetaria è necessario istituire un Fondo europeo di cooperazione monetaria.
- 9-10 dicembre 1974. Al vertice di Parigi, Francia, i capi di Stato e di governo decidono di riunirsi tre volte l'anno come Consiglio europeo, approvano le elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, concordano l'istituzione del Fondo europeo di sviluppo regionale e si impegnano a realizzare l'Unione economica e monetaria.
- 1-2 dicembre 1975. Il Consiglio europeo, riunito a Roma, Italia, si pronuncia sull'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale.
- 4-5 dicembre 1978. Il Consiglio europeo, riunito a Bruxelles, Belgio, istituisce il Sistema monetario

- europeo (SME) basato sull'unità monetaria europea (ECU) e di creare un comitato di personalità per esaminare gli adeguamenti dei meccanismi e delle procedure istituzionali necessari nella prospettiva dell'allargamento della Comunità.
- 7-10 giugno 1979. Prime elezioni del Parlamento europeo a suffragio universale diretto.
- 7 novembre 1981. Italia e Repubblica Federale di Germania presentano il piano Genscher-Colombo, un progetto di "Atto europeo" destinato a migliorare i meccanismi istituzionali.
- 14 settembre 1983. L'eurodeputato Altiero Spinelli presenta al Parlamento europeo un progetto di trattato che istituisce l'Unione europea.
- 14 febbraio 1984. Il Parlamento europeo adotta a grande maggioranza il progetto di trattato che istituisce l'unione europea (progetto Spinelli).
- 14 novembre 1984. Per la prima volta il Parlamento rifiuta lo scarico alla Commissione per l'esecuzione del bilancio delle Comunità dell'esercizio 1982.
- 14 giugno 1985. La Commissione trasmette al Consiglio europeo un libro bianco intitolato "Completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione al Consiglio europeo". Viene firmato a Schengen da Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi l'omonimo accordo sull'eliminazione dei controlli alle frontiere.
- 28-29 giugno 1985. Consiglio europeo a Milano. I capi di stato o governo approvano il Libro bianco della Commissione sul mercato interno e decidono di istituire una conferenza intergovernativa destinata ad esaminare l'ipotesi di una riforma istituzionale.
- 2-4 dicembre 1985. Consiglio europeo a Lussemburgo. I Dieci concordano di modificare il trattato di Roma e di dare nuovo impulso al processo di integrazione europea elaborando un Atto unico europeo.
- 17 febbraio 1986. Viene firmato all'Aia l'Atto unico europeo che modifica il trattato di Roma.
- 12 maggio 1989. Il comitato Delors presenta il rapporto sull'Unione economica e monetaria.
- 8-9 dicembre 1989. Il Consiglio europeo di Strasburgo decide di convocare entro il 1990 una conferenza intergovernativa con il compito di elaborare una modifica del trattato per le tappe finali dell'Unione economica e monetaria.
- 1 luglio 1990. Entra in vigore la prima fase dell'Unione economica e monetaria (EMU).
- 27-28 ottobre 1990. Il Consiglio europeo, riunito in sessione speciale a Roma conclude la preparazione delle due conferenze intergovernative, una sull'Unione economica e monetaria e l'altra sugli aspetti dell'Unione politica.
- 14-15 dicembre 1990. Il Consiglio europeo di Roma dà avvio alle due conferenze intergovernative sull'Unione economica e monetaria e sull'Unione politica.
- 28-29 giugno 1991. Il Consiglio europeo di Lussemburgo conferma la necessità che i lavori riguardo l'Unione economica e monetaria e alcuni aspetti dell'Unione politica proseguano in parallelo sulla base del progetto di trattato elaborato dalla presidenza.
- 9-10 dicembre 1991. Il Consiglio europeo, riunito a Maastricht, Paesi Bassi, raggiunge un accordo sul progetto di Trattato sull'Unione europea.
- 7 febbraio 1992. Il Trattato sull'Unione europea viene firmato a Maastricht dai ministri degli Affari esteri e dai ministri delle Finanze degli Stati membri.
- 1 maggio 1992. Le parti contraenti firmano a Porto, Portogallo, l'accordo che istituisce lo Spazio economico europeo.
- 1 gennaio 1993. Entra in vigore il Mercato unico europeo.
- 1 novembre 1993. Ultime le procedure di ratifica, il Trattato sull'Unione europea entra in vigore.
- 1 gennaio 1994. Ha inizio la seconda fase dell'Unione economica e monetaria con la creazione dell'Istituto monetario europeo (IME). Entra in vigore l'accordo che istituisce lo Spazio economico europeo (SEE).
- 29 marzo 1994. I ministri degli affari esteri, a Giannina, adottano una decisione di compromesso sulle norme in materia di decisioni a maggioranza qualificata, nella prospettiva

- dell'ampliamento.
- 26 marzo 1995. Entra in vigore l'accordo di Schengen fra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.
- 2 ottobre 1997. I ministri degli Affari esteri dei quindici Stati membri dell'Unione europea firmano il trattato di Amsterdam.
- 25 marzo 1998. 11 dei 15 paesi della UE danno la loro adesione all'Euro
- 1 giugno 1998. È istituita la Banca centrale europea (BCE).
- 1 gennaio 1999. Lancio ufficiale dell'euro. Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna adottano l'euro quale moneta ufficiale.
- 15 marzo 1999. La Commissione si dimette in blocco in seguito alla presentazione della relazione del Comitato di esperti indipendenti sui presunti casi di frode, cattiva gestione e nepotismo in seno alla Commissione.
- 1 maggio 1999. Entra in vigore il trattato di Amsterdam.
- 7-9 dicembre 2000. Il Consiglio europeo si riunisce a Nizza. Il Consiglio saluta con favore l'intensificarsi dei negoziati per l'adesione dei paesi candidati e apprezza gli sforzi compiuti da tali paesi per creare le condizioni per l'adozione, l'attuazione e l'applicazione pratica dell'acquis; esso esprime soddisfazione per i progressi fatti dalla Turchia nell'attuazione della strategia di preadesione. La conferenza intergovernativa si conclude con un accordo politico sul trattato di Nizza.
- 26 febbraio 2001. A seguito del Consiglio europeo tenutosi a dicembre 2000 a Nizza, Francia, viene firmato un nuovo Trattato (Trattato di Nizza) che emenda il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea.
- 15-16 giugno 2001. Il Consiglio Europeo di Göteborg (Svezia) raggiunge un accordo sul quadro per portare a buon fine l'allargamento e approva il programma dell'Unione Europea per la prevenzione dei conflitti.
- 14-15 dicembre 2001. A Laeken (Belgio) il Consiglio europeo adotta una dichiarazione per una grande riforma dell'Unione che 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.
- 1 gennaio 2002. 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.
- 28 febbraio 2002. Si tiene a Bruxelles la sessione inaugurale della Convenzione sull'avvenire dell'Europa.
- 26 marzo 2002. Viene varato il progetto "Galileo" per un sistema GPS europeo.
- 19 marzo 2003. Si tiene una votazione al Parlamento europeo. La maggioranza adotta una relazione che accoglie l'adesione per il 2004 dei seguenti paesi: Cipro, Estonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovenia, Repubblica Slovacca e Malta.
- 10 luglio 2003. La Convenzione Europea presieduta da Valery Giscard d'Estaing approva il testo del Trattato Costituzionale europeo.
- 4 ottobre 2003. Si tiene a Roma, in Italia, la Conferenza intergovernativa (CIG), il cui compito principale consiste nella stesura e nell'adozione della versione definitiva della prima Costituzione europea. Diversi Stati membri richiedono di apportare delle modifiche alla bozza della Costituzione europea, proposta dalla Convenzione. Il

- CIG dovrebbe raggiungere un accordo prima delle prossime elezioni del Parlamento europeo, indette per il giugno del 2004.
- 25-26 marzo 2004. Il consiglio europeo a Bruxelles accoglie la relazione della Presidenza sulla Conferenza Intergovernativa.
- 1 maggio 2004. Diviene effettivo il più importante allargamento dell'Unione europea in termini di portata: i 10 paesi candidati entrano a far parte dell'Unione europea.
- 17-18 giugno 2004. Viene approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles il nuovo Trattato costituzionale.
- 29 giugno 2004. Durante la riunione dei Capi di Stato e di Governo José Manuel Durão Barroso è stato nominato Presidente designato della Commissione, Javier Solana Segretario Generale del Consiglio e Alto rappresentante per la PESC e Pierre de Boissieu Segretario Generale aggiunto. I capi di Stato e di governo hanno inoltre deciso che il sig. Solana sarà nominato ministro degli Affari esteri dell'UE il giorno dell'entrata in vigore della Costituzione.
- 29 ottobre 2004. A Roma (Campidoglio) viene firmata da parte dei paesi membri la nuova costituzione europea.

Bibliografia

- 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.
- 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.
- A.CANAVERO-J.D.DURAND, *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, Unicopli, Milano 1999.
- L. CARACCIOLO, *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. DE GRAUWE, *Economia dell'Unione monetaria*, Bologna 2001.
- 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. GRAGLIA, *L'Unione europea*, Bologna 2000.
- G. LASCHI, *L'Unione europea: storia, istituzioni, politiche*, Roma 2001.
- R. LEONARDI, *Coesione, convergenza ed integrazione nell'Unione europea*, Bologna 1998.
- L. LEVI - U. MORELLI *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino, 1994.
- M. MARÉ - M. SARCINELLI, *Europa: cosa ci attende?*, Roma-Bari 1998.
- B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità europea*, Bologna 2000.
- T. PADOA-SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, Bologna 2001.
- F.W. SCHARPF, *Governare l'Europa: legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Bologna 1997.