

La firma del Trattato costituzionale europeo

Articolo tratto da *Aggiornamenti sociali* 09-10 (2004) 637-641

Rosario Sapienza
Professore straordinario di Diritto internazionale
e Diritto dell'Unione Europea
nell'Università di Catania

Nello scorso mese di giugno la Conferenza Intergovernativa (CIG) incaricata di procedere all'approvazione di un trattato di riforma della Comunità e dell'Unione Europea ha concluso i propri lavori pubblicando il testo consolidato del **progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa**, attualmente sottoposto a un'opera di revisione e traduzione nelle 21 lingue ufficiali dell'UE. Questo processo si concluderà solennemente il **29 ottobre** con la **firma** del Trattato da parte dei Capi di Stato o di Governo dei 25 Paesi membri dell'Unione e dei tre Paesi attualmente candidati all'ingresso (Romania, Bulgaria e Turchia). La firma del Trattato avverrà a Roma, nella Sala degli Orazi e dei Curiazi del Campidoglio, scelta in quanto luogo simbolico del processo di unificazione europea: in quella sala, infatti, nel 1957 gli Stati fondatori firmarono il *Trattato istitutivo della Comunità Europea*, noto perciò come Trattato di Roma. Successivamente i Paesi membri dovranno ratificare il Trattato costituzionale secondo le procedure proprie di ciascuna legislazione nazionale: si stima che questa fase di ratifica possa durare un paio d'anni.¹

Si tratta del punto di arrivo di una imponente opera di revisione e aggiornamento dei trattati che stanno alla base della Comunità e dell'Unione Europea, che è stata compiuta negli ultimi anni e che ha portato a ipotizzare e in parte a introdurre **sensibili novità nel tessuto istituzionale dell'edificio europeo**.²

La Convenzione europea

La **Convenzione, che ha lavorato dal febbraio 2002 al luglio 2003, era composta dai rappresentanti** dei principali interessati al futuro dell'UE. Ne facevano parte: 1 rappresentante di ciascun Capo di Stato o di Governo degli allora 15 Stati membri, 1 rappresentante di ciascuno dei 13 Paesi candidati all'adesione, 30 rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati membri (2 per ogni Stato membro), 26 rappresentanti dei Parlamenti nazionali degli Stati candidati all'adesione (2 per ogni Stato candidato), 16 rappresentanti del Parlamento europeo, 2 rappresentanti della Commissione europea. In caso di assenza, i membri della Convenzione potevano farsi sostituire soltanto da supplenti designati secondo le stesse modalità dei membri effettivi.

Della Convenzione facevano inoltre parte il presidente, Valéry Giscard d'Estaing, e i due vicepresidenti, Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene, nominati direttamente dal Consiglio europeo. Vennero poi invitati come osservatori 3 rappresentanti del Comitato economico e sociale, 6 rappresentanti del Comitato delle regioni, 3 rappresentanti delle parti sociali e il mediatore europeo.

Occorre ancora precisare che, sulla base della dichiarazione adottata dal Consiglio europeo di Lacken, i rappresentanti dei Paesi candidati non godevano di un diritto di voto pieno. Essi infatti partecipavano alle deliberazioni, ma, per esplicita previsione in tal senso, non potevano impedire un **consenso che si fosse delineato fra gli Stati membri**.

I lavori della Convenzione sono stati guidati da un *Presidium*, assistito da un Segretariato. Il *Presidium* della Convenzione era composto dal Presidente e dai Vicepresidenti della Convenzione, da due rappresentanti del Parlamento europeo, dai due rappresentanti della Commissione, da due rappresentanti dei Parlamenti nazionali e dai rappresentanti dei Governi di Spagna, Danimarca e Grecia, che si sono succedute alla presidenza dell'UE nel periodo di svolgimento dei lavori della Convenzione.

¹ Cfr «Signing of the Treaty establishing a Constitution for Europe in Rome on 29 October 2004», Comunicato stampa della Presidenza olandese dell'UE del 9 settembre 2004, in <www.eu2004.nl>.

² Per una sommaria ricostruzione di questo complesso itinerario sia consentito rinviare ai nostri contributi via via apparsi su questa rivista: «Il Trattato di Amsterdam - Verso una Costituzione per l'Unione Europea?» in *Aggiornamenti Sociali*, 4 (1998) 273-279; «Il dibattito sulla Costituzione dell'Unione Europea - Problemi e prospettive», ivi, 11 (2000) 756-764; «Dopo il Vertice di Nizza quali prospettive per l'Unione Europea?», ivi, 4 (2001) 330-336; «Il Libro Bianco sulla "Governance europea"», ivi, 11 (2001) 778-785; «La Convenzione sull'avvenire dell'Unione Europea», ivi, 6 (2002) 479-489. All'interno di una letteratura francamente troppo vasta perché la si possa agevolmente dominare, ci limitiamo a segnalare ROSSI L. S. (ed.), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2004, e specialmente, al suo interno, CANGELOSI R., «Le conferenze intergovernative e il ruolo dell'Italia. Dall'Atto Unico alla conclusione della CIG del 2003», 9-69.

Come è noto, tra le ragioni che hanno spinto verso questa stagione di riforme istituzionali sta il processo di **allargamento** che ha condotto l'UE ad annoverare ben 25 Stati membri, 10 dei quali di freschissima adesione (1° maggio 2004), con tutti i connessi problemi, primi fra tutti quelli relativi alla difficoltà di comporre la diversità dei loro sistemi politici ed economici all'interno di una visione unitaria e in un quadro ragionevolmente coeso di rappresentanza e partecipazione.³

Perciò, con il Consiglio europeo di Laeken (15 dicembre 2001) si decise di avviare una accelerazione del **processo di revisione dei trattati** redigendo un piano di lavoro (il c. d. «mandato di Laeken») che venne affidato a una Convenzione, una singolare ma efficiente assemblea di saggi che ha elaborato un testo pubblicato nel giugno 2003. Questo testo ha poi formato la base dei lavori della CIG, nella quale operavano i rappresentanti dei Governi degli Stati membri.⁴

1. Un testo di ampie dimensioni

Il testo del Trattato costituzionale si presenta come una **imponente silloge** di materiali di diversa provenienza. Una **prima parte** è costituita nella sostanza dal documento elaborato dalla Convenzione sull'avvenire dell'Europa e presentato nel mese di giugno 2003, e poi rielaborato dalla CIG. Esso contiene le norme basilari della Costituzione, i principi che formano l'architrave dell'edificio istituzionale europeo. La **seconda parte** è rappresentata dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, elaborata da una precedente Convenzione e proclamata con atto congiunto dei Presidenti del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio europeo a Nizza il 7 dicembre 2000. La **parte terza**, dedicata alle politiche e al funzionamento dell'Unione, costituisce sostanzialmente una rielaborazione dei trattati attualmente in vigore sulla Comunità e sull'Unione. La **parte quarta** contiene le disposizioni generali e finali.

Si tratta di un documento di dimensioni più che ragguardevoli, forse troppo per poter essere considerato la magna charta del futuro dell'Europa. Esso consta infatti di **quasi 500 articoli** ancora in attesa di coordinamento fra di loro e a tratti talvolta di non facile lettura. Comunque il testo è attualmente oggetto delle cure degli esperti giuristi-linguisti del Consiglio e dunque un giudizio più sereno sulla sua qualità «letteraria» potrà essere espresso solo al termine di questo lavoro.

2. La natura «costituzionale» del testo

Molto, forse anche troppo, si è scritto sul tema oggetto di questo paragrafo, anche perché indubbiamente il tema è di quelli che evocano suggestioni di complessive ricostruzioni sistematiche, fatte apposta per mobilitare gli ingegni dei giuristi.⁵ Basteranno qui pochi cenni, volti essenzialmente a ribadire alcuni punti fermi.

In primo luogo va ricordato che il testo che stiamo esaminando è un **trattato internazionale**, anche se è intitolato *Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*. Non basta infatti dire «Costituzione» perché Costituzione sia. In secondo luogo va riconosciuto che la parola Costituzione viene utilizzata per evocare la possibilità che il complesso e articolato itinerario istituzionale europeo possa portare a un vero e proprio Stato federale europeo. È altresì vero che quando diciamo «Costituzione» siamo troppo condizionati dall'esperienza statale e che, in senso tecnico, qualunque apparato istituzionale ha una sua «Costituzione» per il solo fatto di esistere come stabile organizzazione. Dunque, dal punto di vista del giurista e anche da quello dell'osservatore prudente e smaliziato, il dibattito sulla possibilità, desiderabilità, opportunità di una Costituzione europea rimane sostanzialmente di scarso o nullo interesse.

Siamo di fronte a un trattato, che verrà stipulato nelle forme previste dal diritto internazionale. Resta il fatto, comunque innegabile, che questo Trattato ha un **contenuto ambizioso**, che «mima» in certe sue parti quello delle Costituzioni di Stati federali e che rappresenta senza dubbio un progresso **verso l'obiettivo** — quanto generalmente e unanimemente condiviso è difficile dirlo — **di uno Stato federale**

³ Si veda, per tutti, il denso saggio di LETTA E., *L'allargamento dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna 2003.

⁴ Sui lavori della Convenzione cfr anche PISTELLI L., «Una Costituzione per l'Europa», in *Aggiornamenti Sociali*, 9-10 (2003) 602-615.

⁵ La letteratura è veramente sterminata. Ci limiteremo a citare il bel volume di LUCARELLI A. – PATRONI GRIFFI A. (edd.), *Studi sulla Costituzione europea*. Percorsi e ipotesi, ESI, Napoli 2003, che ha il pregio di offrire un ampio ventaglio di posizioni sui vari e complessi problemi evocati dalla nozione di Costituzione europea.

europeo. Va comunque salutato come un fatto altamente positivo il risultato che si è conseguito giungendo all'unificazione in un solo testo (un solo trattato, a scanso di equivoci) dei documenti incorporati. Ciò risponde a un qualificante punto del c. d. «mandato di Laeken» e significa che si potrà dare maggiore coerenza all'impianto istituzionale e giuridico dell'Unione.

Inoltre va adeguatamente sottolineato che un documento fino a questo momento considerato (e giustamente) di incerto valore giuridico, come la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione**, acquisterà, a motivo della sua incorporazione nel testo che stiamo esaminando, **il valore e la forza di un trattato internazionale**, cosa questa che non mancherà di esercitare benefici effetti sul livello di protezione dei diritti umani all'interno del processo istituzionale europeo.

La Costituzione europea on-line

Testo del Trattato (versione provvisoria del 6.8.2004): <<http://ue.eu.int/igcpdf/it/04/cg00/cg00087.it04.pdf>>

Conferenza Intergovernativa 2003-2004: <<http://ue.eu.int>>

Convenzione europea: <<http://european-convention.eu.int>>

Futurum, sito interistituzionale dedicato al dibattito sul futuro dell'EU e al processo di elaborazione della Costituzione: <www.europa.eu.int/futurum>

Parlamento europeo e Costituzione: www.europarl.eu.int/europe2004/index.it.htm

3. Le riforme istituzionali

Uno dei meriti precipui del testo che stiamo esaminando è poi senza dubbio quello di aver portato a termine (almeno per ora) il difficile percorso verso riforme istituzionali che possano permettere all'Unione di affrontare la sua nuova stagione a 25 membri. Al di là di alcune operazioni di mera cosmesi lessicale, come quella che riguarda la denominazione degli atti comunitari, **risultati importanti** sono stati conseguiti e sono innegabili. Possiamo così individuare quelli che a nostro giudizio sono i più rilevanti:

1) Sono stati **meglio definiti i rapporti reciproci** tra le principali istituzioni politiche dell'Unione (Consiglio, Commissione e Parlamento).

2) È stato meglio chiarito il ruolo istituzionale del **Consiglio europeo**, con un Presidente eletto dal Consiglio stesso per un mandato di due anni e mezzo (rinnovabile per una sola volta), in sostituzione del meccanismo di rotazione semestrale della Presidenza fra gli Stati membri; questa riforma conferisce maggiore autonomia e visibilità all'Unione rispetto ai Governi degli Stati membri.

3) È stata riorganizzata in modo sostanzialmente convincente, anche se non del tutto condivisibile, la **divisione di competenze tra Unione e Stati membri**, individuando chiaramente la categoria delle competenze esclusive dell'Unione e meglio disciplinando i rapporti tra le competenze statali e quelle dell'Unione nei settori di competenze condivise.

4) È stata creata la figura del **Ministro degli Affari Esteri dell'Unione**, che darà nuova visibilità all'UE nelle sue relazioni esterne; tra l'altro queste vengono meglio coordinate al loro interno, unificando le Relazioni esterne della Comunità e la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Unione.

5) È stato deciso che fino al 2014 la **Commissione** sarà composta da **un membro per ogni Stato**. La Convenzione aveva invece immaginato un sistema di rotazione fra gli Stati membri con una Commissione composta dal Presidente, dal Ministro degli Affari Esteri e da 13 commissari con diritto di voto. Altri 13 componenti sarebbero stati nominati, ma senza diritto di voto, dal Presidente della Commissione. Soluzione questa che avrebbe creato non pochi problemi, primo fra tutti quello di comprendere quale sarebbe stato il ruolo dei commissari senza diritto di voto.

6) I poteri del **Parlamento europeo** sono stati accresciuti, estendendo a nuovi settori la procedura di codecisione (detta anche «procedura legislativa»), in base alla quale il Parlamento decide congiuntamente insieme al Consiglio; il numero dei parlamentari europei è stato fissato a un massimo di 750.

7) È stata risolta in maniera tutto sommato soddisfacente la questione annosa della maggioranza qualificata in seno al Consiglio attraverso l'accoglimento del principio cosiddetto della doppia maggioranza. Una decisione sarà adottata a **maggioranza qualificata** con il voto favorevole del 55% degli Stati membri

che però rappresentino anche il 65% della popolazione dell'Unione. Ciò permetterà di far sì che le decisioni godano di una doppia legittimazione, quella della maggioranza degli Stati e quella della maggioranza dei popoli.

Di fronte all'enorme difficoltà dei problemi che stavano sul tappeto, quanto operato dalla CIG e, forse ancor più, quanto in precedenza predisposto dalla Convenzione deve salutarsi con **realismo** come un **risultato positivo**. Forse non abbiamo ancora la Costituzione europea, ma un altro importante passo in avanti è stato compiuto nella giusta direzione, quella del rafforzamento dei vincoli tra gli Stati membri e dell'autonomia sempre maggiore dell'Unione rispetto ai condizionamenti degli stessi Stati membri.