

**UNIVERSITÀ DELLA VALLE
D'AOSTA UNIVERSITÉ DE LA
VALLÉE D'AOSTE**

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E POLITICHE

**CORSO DI LAUREA IN SCIENZE POLITICHE E DELLE RELAZIONI
INTERNAZIONALI**

ANNO ACCADEMICO 2022/2023

TESI DI LAUREA

L'iter del progetto di trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

RELATORE: Prof. Paolo Gheda

STUDENTE: Arnaud Comé
MATRICOLA: 20 F02 535

1. Introduzione	6
2. Perché il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa?.....	8
2.1 Il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001.....	8
3. Processo di stesura della Costituzione per l'Europa	11
3.1 La Convenzione Europea	11
3.1.2 Gli obiettivi, modalità e tempi del lavoro.....	11
3.1.3 La composizione della Convenzione.....	14
3.1.4 Il Presidium.....	15
3.1.5 Il Forum	16
3.1.6 I Gruppi di lavoro e Circoli di discussione.....	17
3.1.7 Le sessioni della Plenaria.....	21
3.1.8 Il Segretariato.....	22
3.1.9 Il contenuto del trattato	23
3.2 Il Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003.....	24
3.3 Conferenza intergovernativa, la Presidenza italiana	27
3.3.1 La prima fase dei contatti	29
3.3.2 Il consiglio di Riva del Garda del 5 e 6 settembre 2003	31
3.3.3 L'apertura formale della CIG, Roma 4 ottobre 2003	32
3.3.4 La questione dell' <i>opting out</i> danese	34
3.3.5 Il "conclave" di Napoli	35
3.3.6 Gli incontri bilaterali prima del Consiglio europeo.....	37
3.3.7 L'ultima riunione dei ministri degli affari esteri.....	38
3.3.8 Il Consiglio Europeo di Bruxelles del 11 e 12 dicembre 2003..	38
3.4 La Conferenza intergovernativa: la Presidenza irlandese	42
3.4.1 Un difficile inizio.....	42
3.4.2 La svolta.....	43
3.4.3 La ripresa e la conclusione della CIG.....	44
3.5 La Firma a Roma del 29 ottobre 2004.....	45
3.6 Il Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004.	46
4. I processi di ratifica	47
4.1 Il quadro generale.....	47
4.2 La mancata ratifica della Francia	52

4.2.1 Un procedimento già visto.....	54
4.2.2 La campagna referendaria e il no al referendum	56
4.3 La mancata ratifica dei Paesi bassi.....	58
5. Il periodo di riflessione.....	60
5.1 Gli stravolgimenti politici.....	60
5.2 Il Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005.....	61
5.3 La Commissione europea, il “Piano D”	62
5.4 Il Forum interparlamentare sul futuro dell’Europa	63
5.5 Il Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 giugno del 2006.....	64
5.6 La Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007	65
6. Bibliografia.....	69
7. Sitografia	70

1. Introduzione

Finiti gli orrori provocati dalla Seconda guerra mondiale, alcuni Stati compresero che l'uso delle armi non poteva essere più utilizzato per risolvere le controversie tra i paesi europei. Allora i padri fondatori decisero di iniziare ed intensificare la collaborazione tra i vari stati interessati ovvero Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo, in modo da rifiutare l'uso delle armi come strumento politico. Dapprima l'integrazione era basata su uno spirito meramente economico ma col passare degli anni si passò anche al livello di integrazione politica.

Il primo trattato europeo fu ispirato dalla dichiarazione Schuman il 9 maggio del 1950, giorno che diventerà la festa dell'Unione Europea. tale dichiarazione porterà all'istituzione della CECA nell'aprile del 1951 che liberalizzerà il mercato del carbone e dell'acciaio tra paesi membri, nel 1957. Sempre i sei paesi fondatori, adottarono altri due trattati il primo la CEE e il secondo l'EURATOM, il primo inizierà il processo per creare un mercato comune, il secondo invece serviva per regolamentare il sistema dell'energia atomica. Nel 1973 la Comunità europea si allargò con l'adesione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito, nel 1981 fu la volta della Grecia e nel 1986 aderirono la Spagna e il Portogallo, nel 1995 aderirono l'Austria, Finlandia e Svezia tutto ciò a prova del fatto che la Comunità europea stava migliorando l'economia e la vita dei cittadini. Nel mentre nel 1992 venne istituita l'Unione europea attraverso il trattato di Maastricht. Dopo decenni di preparazione il 1° gennaio del 1999 viene introdotto l'euro. Nel 2001 viene firmato il trattato di Nizza che lascerà in molti scontenti, soprattutto perché l'unione dovrà prepararsi alla più grande adesione di tutti della sua storia. Infine, col proseguire del nuovo millennio arriviamo all'oggetto della mia ricerca ovvero il processo che porterà al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa che inizierà dal 2001 e finirà nel 2007.

Il motivo che mi ha spinto ad approfondire tale tema sono principalmente due. La prima motivazione arriva dal fatto che spesso e volentieri, della Costituzione europea, se ne parla poco, dato che dopo il no di Francia e dei Paesi bassi vi è stato un periodo di stallo, pausa e di riflessione ma, dopo qualche anno portarono al Trattato di Lisbona che farà proseguire il processo di integrazione Europea fino ai giorni d'oggi. La seconda motivazione arriva dal mio profondo spirito europeista e, dalla mia assoluta convinzione che una maggiore integrazione dell'Unione europea sia una delle soluzioni o meglio la più realistica maniera per affrontare efficacemente e in modo risolutivo i

problemi di oggi e del futuro. Quindi se l'Europa avesse adottato una Costituzione avrebbe fatto un passo avanti notevole per raggiungere la piena integrazione europea.

I dati che sono stati raccolti per la stesura della tesi sono stati principalmente estrapolati da volumi e testi che trattano di tale argomento dal punto di vista storico e non solo. In particolare, due di questi volumi sono una sorta di "autobiografia" dato che sono scritti da due personaggi che parteciparono al progetto e alla scrittura del Trattato. Inoltre, mi sono venuti in aiuto numerosi siti ufficiali di istituzioni europee e nazionali, per ricavare ed analizzare leggi, conclusioni, dichiarazioni ovvero tutti quei documenti ufficiali che potevano aiutarmi ad analizzare il tema della mia ricerca.

Il lavoro è articolato in quattro capitoli. Il primo tratta del Consiglio di Laeken che divenne il principale punto di partenza per la scrittura del nuovo Trattato. Il processo e le varie fasi dell'ideazione, discussione e della scrittura del Trattato sono analizzati nel secondo capitolo che al suo interno è divisa principalmente in due parti: la prima parla della Convenzione europea e la seconda dalla Conferenza intergovernativa. Nel terzo capitolo viene analizzato il processo di ratifica degli stati membri in particolare gli avvenimenti che portarono al "no" della Francia e dei Paesi bassi. Nell'ultimo capitolo ho analizzato quel periodo di riflessione per l'Unione europea che parte dai due referendum che fermarono la Costituzione fino alla Dichiarazione di Berlino, evento che diede il via per la realizzazione del Trattato di Lisbona.

2. Perché il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa?

2.1 Il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001

Nelle giornate del 14 e 15 dicembre del 2001, nella cittadina di Laeken in Belgio, si riunì il Consiglio europeo composto dai capi di stato e di governo dei 15 paesi membri. In questa occasione i 15 stati firmarono nella giornata del 15 dicembre la celebre Dichiarazione sull'avvenire dell'Unione, tale consiglio sarà ricordato da Cangelosi «soprattutto per due motivi. Per la decisione di varare il 28 febbraio del 2002 una Convenzione sulle riforme istituzionali in preparazione della Conferenza intergovernativa... Perché per la prima volta i Capi di stato e di governo si sono interrogati sulla “via verso una Costituzione per i cittadini europei”»¹.

Il Consiglio di Laeken era incentrato sul futuro dell'unione che ebbe importati conseguenze per l'Unione europea in quanto prevedeva la realizzazione di riforme atte a perseguire diversi obiettivi per una maggiore integrazione europea.

Nella dichiarazione vi troviamo diversi paragrafi che definiscono i diversi problemi e gli obiettivi che l'Unione europea deve affrontare. Il primo capitolo, infatti, si chiama “L'Europa ad un crocevia” sottolineando il fatto che per i capi di stato e di governo dell'Unione l'inizio del nuovo secolo è fondamentale per il proseguire dell'integrazione europea. sempre nel capitolo uno vi troviamo i paragrafi dedicati alla “Sfida democratica dell'Europa” sottolineando il fatto del deficit democratico delle istituzioni UE. La seconda parte, del capitolo, si concentra sul ruolo dell'Europa nel mondo globalizzato mentre la terza parte esprime un punto di riflessione sulle “Attese del cittadino europeo” ritenendo che il “cittadino chiede un approccio comunitario chiaro, trasparente, efficace e democratico”.

Il secondo viene intitolato “Le sfide e le riforme in un'Unione rinnovata” in questo capitolo i partecipanti al Consiglio europeo si sono posti le seguenti domande: “come avvicinare i cittadini – in primo luogo i giovani - al progetto europeo e alle istituzioni europee? Come strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione allargata? Come trasformare l'Unione in un

¹ R. A. Cangelosi, *Il ventennio costituzionale dell'unione Europea. Testimonianze di un diplomatico al servizio della causa europea*, Vicenza 2009, Marsilio Editori, p. 88.

fattore di stabilità e in un punto di riferimento in un mondo nuovo, multipolare?²”. verso la fine di questo capitolo si introduce inoltre “intenzione” di procedere alla realizzazione di una costituzione per i cittadini europei. Come si legge nella conclusione della Presidenza del Consiglio europeo di Laeken:

“Attualmente l’Unione europea conta quattro trattati. Gli obiettivi, le competenze e gli strumenti politici dell’Unione sono sparsi in questi trattati. In un’ottica di maggiore trasparenza, una semplificazione è imprescindibile.

Si possono quindi formulare quattro serie di domande. La prima riguarda la semplificazione degli attuali trattati senza modificarne il contenuto. Deve essere riveduta la distinzione fra Unione e Comunità? E la suddivisione in tre pilastri?

Seguono poi le domande relative ad un possibile riordino dei trattati. È necessario operare una distinzione fra un trattato di base e le altre disposizioni del trattato? Occorre procedere a questa separazione? Ne può derivare una distinzione fra le procedure di modifica e quelle di ratifica del trattato di base e le altre disposizioni del trattato?

Occorre inoltre riflettere sull’opportunità di inserire la Carta dei diritti fondamentali nel trattato di base e porre il quesito dell’adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

Infine, si pone il quesito se questa semplificazione e questo riordino non debbano portare, a termine, all’adozione nell’Unione di un testo costituzionale. Quali dovrebbero essere gli elementi di base di tale legge fondamentale? I valori che l’Unione coltiva, i diritti e i doveri fondamentali del cittadino, i rapporti fra gli Stati membri all’interno dell’Unione?”

Il terzo ed ultimo capitolo viene espressa formalmente la convocazione della “Convenzione Europea sull’avvenire dell’Europa”. E avrà il compito di “Assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della prossima Conferenza intergovernativa, il Consiglio europeo ha deciso di convocare una Convenzione composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell’Unione. Alla luce di quanto precede, questa Convenzione avrà il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell’Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili.”

Inoltre, in questa parte viene descritta e definita la composizione e il lavoro della Convenzione europea la durata dei lavori, il metodo di lavoro, cosa

2 Cfr. www.consilium.europa.eu/media/20947/68836.pdf (ultima consultazione del /10/2023).

dovrà contenere il documento finale, la istituzione dei forum e il lavoro del segretariato. Tutti aspetti che approfondiremo nel capitolo dedicato alla Convenzione Europea.

L'ultima decisione presa dal Consiglio di Laeken fu quella della nomina del Presidente della Convenzione. Optarono per la nomina dell'ex Presidente della Repubblica francese Valéry Giscard d'Estaing³. Olivi e Santaniello raccontano che «in un primo tempo non aveva escluso l'eventualità di presentarsi alle elezioni presidenziali francesi. [...] Jacques Chirac⁴ aveva sostenuto la sua candidatura per evitare una presenza potenzialmente ingombrante sulla scena politica francese»⁵. Infine, Valéry Giscard d'Estaing accettò la proposta di diventare Presidente della Convenzione europea.

3 Valéry Giscard d'Estaing, nato a Coblenze il 2 febbraio 1926 e deceduto il 22 dicembre del 2020 ad Authon. È stato un politico francese esponente della destra liberale, presidente della Repubblica francese dal 1974 al 1981.

4 Jacques René Chirac, nato il 29 novembre 1932 a Parigi, deceduto il 26 settembre 2019 a Parigi. È stato un politico e funzionario francese esponente del centrodestra, nella sua carriera politica è stato Primo Ministro dal 1974 al 1976 durante la presidenza di Valéry Giscard d'Estaing e dal 1986 al 1988 con Presidente della Repubblica François Mitterrand. È stato sindaco di Parigi dal 1977 al 1995 ed è stato eletto ventiduesimo Presidente della Repubblica Francese nel 1995 e rieletto nel 2002.

5 B. Olivi e R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 290.

3. Processo di stesura della Costituzione per l'Europa

3.1 La Convenzione Europea

La Convenzione fu l'organo istituito per esaminare ed elaborare la questione del futuro dell'Unione europea. I lavori della convenzione durarono esattamente dal 28 febbraio 2002 al 10 luglio del 2003. La convenzione era composta da una assemblea che riuniva 105 partecipanti tra cui: delegati dei governi degli stati membri dell'Unione europea, rappresentanti del Parlamento europeo, parlamentari dei Parlamenti nazionali, delegati della Commissione europea e rappresentanti degli Stati candidati ad entrare nell'Unione europea. Venne eletto Presidente, dal Consiglio europeo, Valéry Giscard d'Estaing ex Presidente della Repubblica francese. La Convenzione lavorava in gruppi di lavoro che avevano il compito di analizzare ciascuno determinati aspetti e ambiti. Il compito principale della Convenzione era quello di affrontare, analizzare e redigere una possibile Costituzione per Unione europea.

3.1.2 Gli obiettivi, modalità e tempi del lavoro

L'obiettivo primario della convenzione era quello di cercare risposte alle questioni sollevate nella dichiarazione di Laeken del 28 febbraio del 2002. Per perseguire tale scopo sono stati predisposti fin da subito tre fasi di lavoro suddivise nella seguente modalità: Fase di ascolto, Fase di riflessione, Fase propositiva. Tali fasi servivano per fare in modo che i membri della Convenzione avessero una più ampia visione generale per arrivare alla stesura della bozza del testo costituzionale.

La prima fase dedicata all'ascolto consisteva nel chiedere alla popolazione, enti statali, gruppi di interesse, associazioni... dell'intera Unione Europea, come immaginavano l'Europa tra 50 anni. Ovvero dovevano esprimersi a riguardo su tutti gli aspetti politici e tecnici che potevano riguardare l'Unione europea. Questa fase di ascolto ebbe un notevole successo grazie soprattutto si desse «alla possibilità grazie ad un sito internet e a una serie di audizioni»⁶. Per quanto riguarda al sito internet fu una grande innovazione per l'epoca.

⁶ *Ivi*, p. 291.

Questa fase è durata dal febbraio 2002 al luglio 2002. Nel giugno, per dare più valore alle opinioni e proposte della società civile, si dedicò una sessione plenaria all'ascolto di quaranta portavoce di organizzazioni di svariati settori. Inoltre, nel luglio del 2002, per dare più importanza alla voce dei giovani, ovvero i cittadini del futuro, è stata creata la convenzione dei giovani di cui il presidente è divenuto osservatore supplente dei lavori della Convenzione.

La seconda fase era dedicata alla riflessione e di risposte alle interrogazioni emerse dalla prima fase. Infatti, analizzarono le questioni unitamente alle loro implicazioni sul futuro dell'Europa, e di verificarne la coerenza, confrontandole con le questioni sollevate dalla dichiarazione di Laeken. Principalmente vennero analizzati i seguenti punti: una ristrutturazione alla struttura organizzativa delle istituzioni europee del Trattato di Nizza⁷; analisi del piano per un'Europa organizzata secondo uno schema federalista, che venne proposta da alti dirigenti tedeschi; le proposte avanzate che seguivano una formula di "federazioni di stati nazione"; infine si analizzò profondamente la proposta della Commissione europea che riguardava la modernizzazione del metodo comunitario. La seconda fase durò dall'ottobre del 2002 al febbraio del 2003, vennero creati dei gruppi di lavoro che vertevano diverse questioni e presentavano le proprie conclusioni in occasione delle diverse sedute dell'assemblea plenaria. Tali conclusioni sono divenute oggetto di discussione da parte del Presidium e sono state il punto di riferimento per la stesura dell'articolato del Trattato costituzionale.

In una terza e ultima fase, la Convenzione doveva esprimere le sue proposte costituzionali. Infatti, aveva il compito di elaborare e redigere la bozza di un trattato unico, leggibile e comprensibile per tutti. Quest'ultima fase, durata dal febbraio del 2003 fino alla fine quindi nel luglio dello stesso anno. In tale periodo i convenzionanti avevano il compito di elaborare una proposta di Trattato che sarebbe divenuta la base di partenza per i lavori della Conferenza Intergovernativa. Una prima bozza del trattato era già stata annunciata e presentata dal presidente Giscard d'Estaing nell'ottobre del 2002, a partire dal febbraio dell'anno successivo sono stati presentati i progetti dei singoli articoli dal Presidium, frutto di mesi e mesi di analisi e discussioni approfondite e sui quali sono stati di volta in volta presentati emendamenti.

7 Il Trattato di Nizza è uno dei fondamentali dell'Unione europea e riguardava le riforme istituzionali da attuare in vista dell'adesione dei nuovi paesi, il trattato di Nizza modificò il trattato di Maastricht (TUE) e il trattato di Roma (TCEE). Venne approvato al consiglio europeo 11 dicembre del 2000 nella città di Nizza la firma solenne venne fatta il 26 febbraio del 2001. Entrò in vigore il primo febbraio del 2003 dopo la ratifica dei quindici Stati membri dell'unione europea.

Gli articoli e la bozza finale venivano considerati definitivi solo dopo un consenso pressoché all'unanimità.

Infine, la Convenzione espresse la volontà di raggiungere un consenso il più ampio possibile sulla proposta di trattato, in modo da aprire una via verso una costituzione per l'Europa.

Nello specifico l'obiettivo della convenzione era quello di avere un dibattito più democratico possibile come scrisse Romano Prodi «la bozza del nuovo trattato costituzionale... è nata da un vero dibattito democratico e come tale segna una svolta decisiva nella storia del processo di integrazione comunitario»⁸.

La convenzione, come già detto, incominciò ufficialmente i suoi lavori il 28 febbraio del 2001 a Bruxelles. Nel Consiglio europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno il Presidente della Convenzione Valéry Giscard d'Estaing presentò la prima e la seconda parte del trattato costituzionale che durante la conferenza non subì modifiche. Per terza e quarta parte, si dovette attendere ancor alcune settimane per il testo finale, pertanto, in quell'occasione vennero presentate solamente delle bozze.

Dopo ben diciassette mesi di lavoro, il 10 luglio del 2003 i componenti della convenzione approvarono la bozza definitiva del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

In tale occasione il Presidente Valéry Giscard d'Estaing dichiarò che «questo progetto di Trattato costituzionale [...] un edificio ed un equilibrio. Un edificio perché forma un insieme coerente in cui le diverse parti hanno trovato la loro collocazione e un punto di equilibrio tra il ruolo dell'Unione e quello degli Stati membri, lasciando aperta la possibilità di un ulteriore giustificata dagli altri equilibri che si succederanno, senza rotture e senza avventure»⁹.

Inseguito le conclusioni della Convenzione sarebbero passate al vaglio della Conferenza intergovernativa convocata per l'ottobre del 2003 sotto presidenza italiana del Consiglio europeo.

8 F. Bassanini e G. Tiberi, *Una costituzione per l'Europa: dalla Convenzione Europea alla Conferenza intergovernativa*, Bologna 2003, Il Mulino, p. 11.

9 G. Mammarella e P. Cacace, *Storia e politiche dell'Unione europea*, Editori Laterza, Bari 2018, p. 316.

3.1.3 La composizione della Convenzione

A comporre la Convenzione vi erano anche numerosi nomi illustri a partire dal vertice ovvero il Presidente della Convenzione Valéry Giscard d'Estaing e i due vicepresidenti, Giuliano Amato¹⁰ e Jean-Luc Dehaene¹¹. Vi erano anche tra i partecipanti numerosi Ministri degli Esteri come il francese Dominique de Villepin¹², il belga Louis Michel¹³ e il tedesco Joschka Fischer¹⁴. Vi erano anche vecchie conoscenze della scena comunitaria come Jacques Santer¹⁵.

Per garantire la maggiore democraticità e rappresentatività dell'intero sistema europeo e delle singole nazioni la Convenzione europea era composta nello da: quindici Rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo dei Paesi membri dell'UE ovvero uno per ciascuno stato, trenta rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei Paesi membri dell'EU che si dividevano in due per ciascuno stato, tredici Rappresentanti dei Capi di Stato o di Governo dei paesi candidati all'adesione all'UE sempre nella formula di uno per ciascuno stato, ventisei rappresentanti dei Parlamenti nazionali dei Paesi candidati all'adesione all'EU anche questuati due per ciascuno stato, poi ci erano, sedici rappresentanti del Parlamento Europeo, due rappresentanti della Commissione europea, infine tredici Osservatori così suddivisi che non possedevano il diritto di voto questuati erano suddivisi nella seguente maniera: tre rappresentanti del Comitato Economico e Sociale, tre

10 Giuliano Amato, nato a Torino il 13 maggio del 1938. È un politico e giurista italiano, è stato Presidente del Consiglio dei ministri per due volte la prima dal 1992 al 1993 e la seconda dal 2001 al 2006, nel 2022 è stato presidente della Corte costituzionale italiana.

11 Jean-Luc Dehaene, nato a Montpellier il 7 agosto del 1940 è deceduto il 15 maggio del 2014 è stato un politico belga. È stato due volte primo ministro del Belgio dal 1992 al 1999.

12 Dominique de Villepin, nato a Rabat il 14 novembre 1953 è diplomatico, scrittore, avvocato e politico francese. È stato Primo Ministro della Francia dal 2005 al 2007 ed è stato anche Ministro degli interni e degli esteri.

13 Louis Michel, nato a Tienen il 2 settembre 1947, è un politico belga durante la sua carriera ha ricoperto il ruolo di Vice Primo ministro, Ministro degli esteri, ed è stato per due volte Commissario europeo.

14 Joschka Fischer, nato a Gerabronn il 12 aprile 1948, è un politico tedesco. È stato Vicecancelliere e Ministro degli affari esteri della Germania.

15 Jacques Santer è nato il 18 maggio del 1937 è un politico lussemburghese ed è stato Primo ministro del Lussemburgo dal 1984 al 1995 e è stato Presidente della Commissione europea dal 1995 al 1999.

rappresentanti delle parti sociali europee, sei rappresentanti del Comitato delle Regioni e il Mediatore Europeo

La Dichiarazione di Laeken prevedeva inoltre che gli stati candidati all'adesione partecipino pienamente alle discussioni e alle deliberazioni, con il vincolo però di non avere la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare tra gli stati membri.

La selezione dei rappresentanti dei parlamenti nazionali e dei rappresentanti del governo avveniva differentemente da paese a paese. In Italia a detta di Olivi e Santaniello «la scelta di Gianfranco Fini¹⁶, il leader post-fascista che rappresentava il governo italiano, aveva dapprima originato una polemica, presto dimenticata»¹⁷.

In caso di assenza di un membro titolare della Convenzione l'interessato doveva nominare un supplente momentaneo.

3.1.4 Il Presidium

Il Presidium aveva il compito di legare assieme tutti i diversi componenti, elementi e lavori della Convenzione e doveva indirizzare il lavoro dei diversi gruppi di lavoro. Il Presidium, infatti, doveva predisporre i lavori all'ordine del giorno per le sessioni plenarie e supervisionare le attività dei vari gruppi e delle varie attività inoltre organizzava e sovrintendeva i Forum

Il presidium si riuniva a cadenza periodica, solitamente due volte al mese prima dello svolgimento di ogni sessione plenaria della convenzione e una volta tra due sessioni plenarie.

Il presidium era composto da: il Presidente della Convenzione Valéry Giscard d'Estaing, dai due Vicepresidenti della Convenzione Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene, da tutti i rappresentanti dei governi che esercitarono la Presidenza dell'Unione durante i lavori della Convenzione ovvero: Ana Palacio rappresentante dell'Italia, Henning Christophersen rappresentante della Danimarca e Georges Katiforis rappresentante della Grecia. Vi erano anche due rappresentanti dei Parlamenti nazionali John Bruton e Gisela

¹⁶ Gianfranco Fini, nato a Bologna il 3 gennaio 1952. È un ex politico italiano esponente della destra, è stato Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro degli affari esteri durante i governi Berlusconi II e III.

¹⁷ B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, p. 291.

Stuart, due rappresentanti del Parlamento Europeo Klaus Hansch e Inigo Mendez de Vigo, due rappresentanti della Commissione Europea Michel Barnier e Antonio Vitorino. Infine, Alojz Peterle, parlamentare sloveno, fu designato rappresentante dei Parlamenti nazionali dei paesi candidati all'adesione, assisteva alle riunioni del presidium come invitato.

Si notò che «nonostante talune reticenze degli altri membri della Convenzione, il Presidium sarà il vero motore dell'Assise e contribuirà in larga parte alla redazione del Trattato costituzionale»¹⁸. Per il fatto che spesso e volentieri, Valéry Giscard d'Estaing, assumesse personalmente importanti decisioni e, in generale anche il Presidium, vennero accusati più volte di essere troppo "autoritario" e di non prendere abbastanza in considerazione i pareri dell'assemblea Plenaria.

3.1.5 Il Forum

Il Consiglio europeo di Laeken stabilì la creazione di Forum in cui vi partecipavano organizzazioni, europee e nazionali, che rappresentassero la società civile. Tali Forum servivano per rendere il dibattito all'interno della Convenzione il più ampio, coinvolgente, democratico e trasparente possibile.

Tali Forum si possono suddividere in 4 categorie principali:

- Ambienti politici composta dai pubblici poteri nazionali ovvero potevano essere regioni, città, province... e le organizzazioni che li raggruppano.
- Ambienti accademici e gruppi di riflessione
- Ambienti socioeconomici ovvero, le parti sociali le federazioni professionali...
- Altre organizzazioni della società civile come per esempio ONG, correnti di pensiero...

Questi forum permettevano la regolare informazione dei lavori della convenzione a dette organizzazioni e, al tempo stesso, permettevano la possibilità di fornire il proprio contributo fornendo le loro proposte e punti di vista. I pareri forniti riguardavano principalmente questioni concernenti l'avvenire dell'Unione, riforma dei trattati. Inoltre, venivano ascoltati particolari categorie per gli specifici argomenti che più le riguardavano.

18 *Ibidem*.

3.1.6 I Gruppi di lavoro e Circoli di discussione

Con l'obiettivo di agevolare il dibattito apertosi con il proseguire della Convenzione europea, emerse la necessità di creare diversi e molteplici gruppi di lavoro. Ciascun gruppo aveva l'obbiettivi specifici ovvero dovevano analizzare ciascuno di essi un particolare e definito argomento, elaborando alla fine delle relazioni da presentare in assemblea plenaria.

Il 17 maggio 2002 il Presidium convenne nell'istituire i primi 6 gruppi di lavoro che, in base al mandato datoli, avrebbero affrontato le seguenti tematiche: il principio della sussidiarietà, l'inserimento della carta dei diritti fondamentali dell'Unione nel futuro trattato costituzionale, la personalità giuridica dell'Unione, il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea, le competenze complementari dell'Unione rispetto agli stati membri e la governace economica dell'UE

Nel 19 luglio del 2002 il Presidium ha ritenuto opportuno creare una seconda tranche di quattro gruppi, che avrebbero avuto il compito di esaminare i seguenti temi: l'azione estera dell'UE, la difesa comune dell'UE, la semplificazione delle procedure legislative e gli strumenti dell'Unione.

Il 7 novembre del 2002, venne creato un undicesimo gruppo di lavoro denominato "Europa sociale".

Gli 11 gruppi di lavoro, si riunirono per discutere sulle proprie questioni il quale, alla fine di ciascuna riunione, dovevano redigere e pubblicare una nota riassuntiva del dibattito. Ciascun gruppo aveva una data di scadenza per presentare le proprie conclusioni all'esame della seduta plenaria. Vennero messe una data specifica per ciascun tema per dedicare maggior attenzione a ciascun argomento.

Il Presidium, sulla base di esigenze emerse durante i dibattiti delle sessioni plenarie, decise di creare tre Circoli per discussione e approfondire alcuni temi più ristretti (sulla Corte di Giustizia, le procedure di bilancio, sulle risorse proprie dell'Unione), con tre, quattro riunioni ciascuno.

Furono creati dei Circoli composti da un esiguo numero di persone ed i membri che erano competenti rispetto all'oggetto di studio.

I Gruppi di lavoro hanno tenuto ciascuno tra le otto e le nove riunioni, nel corso delle quali i partecipanti, membri ordinari ed anche membri supplenti della Convenzione, hanno potuto discutere senza formalità.

I gruppi che furono creati vennero creati allo scopo di analizzare determinate questioni che furono i seguenti.

Il Gruppo I analizzava i principi di sussidiarietà, ed era diretto da Inigo Mendez de Vigo. Secondo il principio di sussidiarietà l'Unione europea, salvo negli ambiti di sua competenza esclusiva, interviene unicamente quando la sua azione è più efficiente rispetto all'azione dei singoli paesi oppure a livello regionale o locale. Il gruppo I, in base ai principi di funzionamento dell'Unione si è posto i seguenti quesiti: come garantire nel miglior modo possibile il principio di sussidiarietà? è opportuno creare un meccanismo di controllo? E se tale meccanismo venisse creato dovrebbe essere di natura politica e/o giuridica? Le conclusioni del Gruppo sussidiarietà vennero presentate all'assemblea plenaria il 23 settembre del 2002.

Il Gruppo II si focalizzò sulla Carta europea dei diritti fondamentali, ed era guidato dal Presidente Antonio Vittorino. La Carta dei diritti fondamentali venne elaborata e scritta nel 2000 in seguito ad una convenzione, venne poi firmata da tutti i paesi membri dell'Unione europea il 18 dicembre di quell'anno a Nizza. Nella Carta europea dei diritti fondamentali vi troviamo tutti i valori morali ed etici alla base dell'Unione europea. Nello svolgimento del proprio lavoro i partecipanti si posero le seguenti domande. Se si decidesse di inserire la carta di Nizza nel trattato, qual è il modo più adatto per farlo e quali conseguenze apporterebbe? Quali conseguenze avrebbe una futura adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)? In fine, i singoli individui potranno avere la possibilità di adire alla Corte di Giustizia? A detta dello stesso Gruppo il quesito si pone indipendentemente alla incorporazione, nel trattato, della Carta di Nizza e di una eventuale adesione dell'UE alla CEDU. Le conclusioni, del Gruppo sulla Carta europea dei diritti fondamentali, vennero presentate all'assemblea plenaria il 22 ottobre del 2002.

Il Gruppo III si dedicò alla personalità giuridica dell'Unione, ed era presieduto dal Vicepresidente della Convenzione Giuliano Amato. La personalità giuridica consente, ai soggetti che la detengono, il diritto di stipulare trattati e/o aderire a convenzioni. Fino ad allora tale potere apparteneva alle tre distinte Comunità, ovvero, la comunità Europea, la CECA e l'EURATOM ma, Unione creata a Maastricht il 1 novembre 1993 che, inglobava al suo interno le tre comunità, non possedeva tale diritto. Il gruppo di lavoro esaminò in particolare i seguenti tre aspetti. Il primo le conseguenze di un riconoscimento esplicito della personalità giuridica dell'Unione. Il secondo le possibili conseguenze di una fusione delle personalità giuridiche delle diverse Comunità nell'Unione. E il terzo possono esse contribuire alla semplificazione del futuro Trattato? Nella giornata 1° ottobre del 2002 venne presentato relazione finale del suddetto gruppo.

Il Gruppo di lavoro IV si occupò di analizzare gli aspetti concernenti i Parlamenti nazionali, venne diretto da Gisela Stuart. Come si legge nella Dichiarazione di Laeken “il progetto europeo trae la propria legittimità anche da istituzioni democratiche, trasparenti ed efficienti. Anche i parlamenti nazionali contribuiscono alla legittimazione del progetto europea” Nella dichiarazione relativa al futuro dell’Unione, allegata al trattato di Nizza, sottolineava la necessità di definire il ruolo dei parlamenti nazionali nel futuro trattato. Il mandato del gruppo era stato riassunto in tre requisiti principali. Il primo si concentrava sul ruolo attuale dei Parlamenti nazionali all’interno delle funzioni dell’UE? Il secondo si concentrava su quali disposizioni nazionali funzionano meglio? Mentre l’ultimo analizzava se potrebbe essere necessario prendere in considerazione nuovi meccanismi a livello europeo o nazionale? Il Gruppo presentò la relazione finale alla riunione plenaria avvenuta il 22° ottobre del 2002.

Il Gruppo di lavoro V si occupò delle Competenze complementari dell’Unione, venne presieduto dal danese Henning Christophersen. Le competenze complementari dell’Unione sono i settori dove, la stessa, si limita a completare, sostenere, incentivando e coordinare l’azione dei Paesi membri. In particolare, il gruppo di lavoro si focalizzò soprattutto nella definizione puntuale di competenze complementari. Il Gruppo presentò la relazione finale alla riunione plenaria avvenuta il 7 novembre del 2002.

Il Gruppo VI si occupò della governance economica, venne diretto da Klaus Haensch. Per governance economica significa: una buona gestione, una organizzazione efficiente, trasparenza e responsabilità economica. Il gruppo di lavoro focalizzò il suo lavoro sulle seguenti tematiche. La ripartizione delle competenze in materia economica e monetaria, l’Istituzione di una area denominata Eurogruppo, i problemi della rappresentazione estera della zona euro, l’eventuale utilizzo di misure vincolanti nel coordinamento delle politiche economiche. Il 21 ottobre del 2002 il Gruppo presentò le conclusioni.

Il Gruppo VII si concentrò sull’azione estera dell’Unione, dell’era coordinato dal belga Jean Luc Dehaene. Tale gruppo concentrò i propri lavori sugli aspetti relativi all’azione esterna dell’Unione e soprattutto sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), notando la necessaria definizione dei principi di tale ambito nel futuro Trattato costituzionale. Gli obiettivi perseguiti dal gruppo erano di assicurare la coerenza dell’operato dell’UE ed apportare le dovute modifiche al meccanismo decisionale per fare in modo che all’Unione europea sia in grado di operare in modo veloce, dinamico ed efficace nello scenario internazionale. Il Gruppo presentò la relazione conclusiva all’assemblea plenaria il 16 dicembre del 2002.

Il Gruppo VIII si concentrò sulla difesa comune dell'Unione europea. Il presidente del Gruppo denominato Difesa era Michel Barnier. I lavori si concentrarono principalmente sulla tematica della Politica di Sicurezza e di Difesa che, tema di particolare interesse già dagli anni Novanta del secolo scorso. Nello specifico il gruppo si concentrò sui seguenti aspetti: il primo era come gestire le crisi internazionali e quale risposta adottare alla minaccia terroristica, il secondo si concentrava quali capacità e quali armamenti, e quali sono i migliori dispositivi istituzionali della PESC¹⁹. In conclusione, codesto Gruppo, doveva individuare i compiti dell'Unione Europea, oltre alle missioni di Petersberg²⁰, in materia di difesa e verificare una possibile estensione della cooperazione in questo settore. Le conclusioni, del Gruppo sulla Difesa, vennero presentate all'assemblea plenaria il 21 dicembre del 2002.

Il Gruppo IX si dovette occupare della semplificazione del sistema Unione il presidente e coordinatore del gruppo era l'Italiano Giuliano Amato. Il compito principale di tale Gruppo fu quello di individuare e diminuire il numero delle procedure legislative e di diminuire gli strumenti giuridici presenti nel Trattato. In particolar modo, il lavoro si focalizzò nel verificare le eventuali possibilità di snellire alcune procedure fondamentali per l'attività dell'Unione europea ovvero, quelle decisionali e di bilancio, al fine di rendere più intellegibile l'intero sistema europeo rafforzando così la democraticità degli atti europei. Le conclusioni, del Gruppo sulla Semplificazione, vennero presentate all'assemblea plenaria il 5 dicembre del 2002.

Il Gruppo X si occupò della questione denominata Spazio di libertà, giustizia e sicurezza, tale gruppo venne sorvegliato e diretto da John Brutton. Il Gruppo di lavoro si è focalizzato nello studio del rafforzamento a livello europeo nella lotta contro la criminalità per esempio: traffico di droga, traffico di esseri umani, terrorismo... aspetti che entravano nel terzo pilastro

19 La PESC ovvero la Politica estera di sicurezza comune dell'Unione europea è stata istituita nel 1993 e da allora è stata rafforzata nei seguenti trattati. Con la PESC si è istituito la figura dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, in breve Alto rappresentante.

20 Le missioni di Petersberg sono state istituite nella dichiarazione di Petersberg, in occasione del Consiglio ministeriale dell'Unione europea occidentale (UEO) del giugno 1992. In quell'occasione i paesi membri dichiararono la loro disponibilità di mettere a disposizione dell'UEO, della NATO e dell'UE, le unità militari provenienti dagli eserciti nazionali. Queste truppe sono state utilizzate in diverse occasioni concernenti i seguenti casi: missioni umanitarie o di evacuazione, missioni di prevenzione dei conflitti o mantenimento della pace, missioni di unità combattenti per le gestioni delle crisi, azioni congiunte in materia di disarmo, missioni di consulenza o assistenza in materia militare e operazioni di stabilizzazione al termine di conflitti.

ovvero GAI²¹ Giustizia e affari interni. L'obiettivo principale del Gruppo fu quello di suggerire le migliorie da apportare ai trattati in vigore per cercare di favorire l'effettiva realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ed individuare le materie del settore penale che necessiterebbero un'azione specifica a livello europeo. Le conclusioni, del Gruppo sullo Spazio di libertà, giustizia e sicurezza, vennero presentate all'assemblea plenaria il 5 e 6 dicembre del 2002.

Il Gruppo XI, che venne istituito successivamente a tutti gli altri, si occupava dell'Europa sociale, era presieduto da George Katiforis. Il Gruppo in questione si concentrò principalmente sulla definizione dei valori e degli scopi sociali da inserire nel trattato costituzionale e quali devono essere le competenze dell'Unione Europea, in questo ambiente. Il Gruppo ha presentato la relazione conclusiva il 2 febbraio del 2003.

3.1.7 Le sessioni della Plenaria

La Convenzione Europea si riuniva ogni mese in sessione plenaria, nell'edificio del Parlamento Europeo di Bruxelles.

Bassanini sottolinea il fatto che «le sessioni plenaria si è riunita 26 volte, sempre sotto gli occhi del pubblico e della stampa»²². Le sessioni si svolgevano in due mezze giornate e, «discutendo prima i temi che dovevano essere successivamente approfonditi, poi i rapporti dei gruppi di lavoro sui medesimi temi e infine i testi normativi via via prodotti dal presidium»²³. I lavori della giornata erano stabiliti dal Presidium. Prima delle sessioni ai membri venivano dati loro i documenti che consentivano di prepararsi in vista dell'assemblea plenaria.

Le sessioni della plenaria variavano di contenuto a seconda dell'ordine del giorno²⁴. La prima ed ultima giornata ovvero 28 febbraio 2002 e quella del 9-

21 Il GAI fu creato nel 1992 con il Trattato di Maastricht con il nome di Giustizia e affari interni, nel 1999 con il Trattato di Amsterdam si trasferirono alcune competenze dal terzo al primo pilastro ovvero: le aree dell'immigrazione illegale, dei visti, dell'asilo e della cooperazione giudiziaria in materia civile, dopo il 1999 bisogna quindi parlare di "Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale."

22 F. Bassanini e G. Tiberi, *op. cit.*, p. 16.

23 *Ibidem.*

24 Cfr. leg14.camera.it/europ_rap_int/894/15528/documentotesto.asp (ultima consultazione il 10/10/2023).

10 luglio 2003 vi si svolsero nella prima la sessione inaugurale e nelle altre la sessione finale. Nelle prime sessioni, all'incirca fino a settembre, vi susseguirono discussioni di tipo generale che potevano spaziare da: "Che cosa vi attendete dall'Unione Europea", "Come l'Ue espleta i suoi compiti", "Azione esterna dell'UE", "Semplificazione degli strumenti e delle procedure" eccetera. Inoltre, vi fu lo spazio per ascoltare le opinioni sul merito della società civile e ascoltare la relazione prodotta dalla Convenzione dei giovani. A partire da ottobre del 2002 le sessioni si concentrarono sulla discussione degli atti finali dei fari gruppi, solitamente uno o massimo due alla volta. Inoltre, man mano che andavano avanti con i lavori, il Presidium, presentava i progetti degli articoli solitamente argomento per argomento, fino ad arrivare al progetto complessivo della Costituzione.

3.1.8 Il Segretariato

La Convenzione venne assistita dal Segretariato come responsabile venne designato John Kerr, che svolse per molti anni il ruolo di direttore del servizio diplomatico della Gran Bretagna.

Al Segretariato spettava il compito di assistere tutti i membri della Convenzione in tutti gli aspetti che riguardavano il lavoro svolto, in particolare si occupava di:

- Elaborare documenti di discussione per la Convenzione
- Redigere documenti di riflessione
- Produrre sintesi delle discussioni
- Assistere il Presidium
- La responsabilità della gestione logistica e pratica della Convenzione
- L'organizzazione delle attività del Forum

I membri provenivano principalmente dal segretariato generale del Consiglio, della Commissione, del Parlamento Europeo, e alcuni membri esterni alle istituzioni europee.

3.1.9 Il contenuto del trattato

Il Progetto definitivo del Trattato è costituito da quattro parti.

Nella prima parte si trovano al suo interno gli obiettivi e i principi costituzionali su cui si ispira la Costituzione, il nuovo assetto istituzionale, ovvero le competenze dell'Unione e le istituzioni, le disposizioni in materia di democraticità, l'assetto finanziario dell'UE e l'appartenenza all'Unione.

Nella seconda parte viene riprodotta interamente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, che fu firmata a Nizza il 7 dicembre del 2000, la proposta venne avanzata da più delegazioni e gruppi di interesse.

Nella terza parte vengono illustrate le varie politiche settoriali dell'Unione ovvero: mercato interno, la politica economica e monetaria; disposizioni in merito allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; l'elenco dei settori in cui possono essere intraprese azioni di coordinamento dei paesi aderenti, ovvero di integrazione e sostegno come per esempio: sanità, industria, cultura, istruzione...; politiche specifiche come: occupazione, politiche sociali, politiche di sicurezza, politiche di ricerca, politiche dei trasporti...; le disposizioni relative alla politica estera dell'Unione europea ovvero PESC e politica commerciale comune; infine, disciplinamento del funzionamento delle istituzioni dell'Unione e quelle finanziarie.

Infine, nella quarta parte vi troviamo principalmente alcuni protocolli, le disposizioni finali e disposizioni transitorie utili per garantire l'effettiva entrata in vigore del nuovo Trattato costituzionale e per assicurare la continuità con i trattati in vigore fino a quel periodo.

Per concludere, «di tutte le riunioni sono stati resi pubblici gli atti: i resoconti integrali delle Plenarie sono stati pubblicati sul sito del Parlamento Europeo, i resoconti sommari e i rapporti finali dei gruppi di lavoro e dei Circoli di discussione sono stati pubblicati sul sito della Convenzione»²⁵. Per tali motivi che Romano Prodi scrisse «nessuno potrà mai convincermi che la Convenzione sul futuro dell'Europa, per la sua composizione e per il risultato dei suoi lavori, non sia stata uno dei più grandi esperimenti di democrazia dei nostri tempi moderni»²⁶.

25 F. Bassanini e G. Tiberi, *op. cit.*, p. 16.

26 R. Prodi, *La mia visione dei fatti, Cinque anni di governo in Europa*, il Mulino, Bologna 2008, p. 135.

3.2 Il Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003

Nelle giornate del 19 e 20 giugno del 2003, nella cittadina di Salonicco in Grecia, si riunì il Consiglio europeo composto dai Capi di Stato e di Governo dei 15 Stati membri e dei 10 Paesi candidati.

Nella prima giornata i lavori si concentrarono soprattutto sul tema dell'immigrazione da paesi terzi, adottando un documento sul tema. In tale atto vi era scritto la volontà comune di affrontare il problema dell'immigrazione con una strategia comune, combattendo quella illegale, cooperando con i paesi da cui partivano gli immigrati, aiutando gli immigrati regolari ad integrarsi nella società europea e, soprattutto, venne previsto di stanziare risorse sufficienti e adatte per finanziare queste nuove politiche strategiche comunitarie. L'allora presidente della Commissione Romano Prodi²⁷ dichiarò che "l'Unione europea ha fatto un grande progresso verso una politica sull'immigrazione ed asilo" e che è necessario una "migliore protezione dei nostri confini" e in fine che "l'opinione pubblica può essere tranquillizzata".

Inoltre, sempre al vertice di Salonicco si discusse approfonditamente del tema dei Balcani occidentali e, si legge nella conclusione la "determinazione ad appoggiare appieno ed efficacemente la prospettiva europea dei paesi dei Balcani occidentali, che diverranno parte integrante dell'UE una volta soddisfatti i criteri di ammissione".

Quello che interessa di più ai fini di questa tesi, si svolse nella seconda giornata del summit che si svolse a Porto Karras, nei pressi di Salonicco. In tale occasione i "venticinque" discussero a lungo della bozza di Costituzione europea che venne presentata del Presidente della Convenzione europea Valery Giscard D'Estaing.

Il Consiglio europeo accolse benevolmente il progetto costituzionale, affermando che la Costituzione rappresenta un traguardo passo nella realizzazione degli obiettivi dell'integrazione europea quali:

- Avvicina il più possibile la nostra Unione ai cittadini europei;

²⁷ Romano Prodi, nato a Scandiano il 9 agosto del 1939. È un politico ed economista italiano, è stato Presidente della Commissione europea dal 1999 al 2004, ha ricoperto il ruolo di Presidente del Consiglio dei ministri per due mandati il primo dal 1996 al 1998 e il secondo dal 2006 al 2008, è stato anche ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

- Rafforza maggiormente l'anima democratica dell'Unione europea;
- Agevola maggiormente le capacità decisionali dell'Unione, specialmente dopo il futuro l'allargamento;
- Potenzia le capacità dell'Unione europea di agire come una forza logica e coesa sullo scenario internazionale;
- Risponde in maniera efficace alle sfide create dalla globalizzazione e l'interdipendenza.

Il Consiglio europeo riteneva che la presentazione del progetto di trattato costituzionale, nella versione in cui esso è stato ricevuto, rappresenti l'atto finale dei lavori della Convenzione europea definiti a suo tempo a Laeken. Tuttavia, riteneva che fossero ancora necessari alcuni lavori di carattere tecnico per quanto riguardava la formulazione della terza parte. La Convenzione si riunì fino al 10 luglio.

Come sosteneva Cangelosi «il Consiglio europeo di Salonicco aveva stabilito che la Conferenza intergovernativa per l'approvazione del nuovo Trattato costituzionale avrebbe dovuto aprirsi sotto la presidenza italiana e concludersi in tempo utile per consentire ai cittadini europei di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo nel giugno del 2004 con piena cognizione di causa sulla nuova conformazione che avrebbe assunto l'Unione Europea»²⁸. Infatti, il Consiglio europeo chiedeva alla prossima Presidenza, quella italiana, di avviare nella sessione di luglio le procedure previste dall'articolo 48 del trattato in vigore²⁹, affinché la conferenza intergovernativa potesse essere convocata entro e non oltre l'ottobre 2003. Inoltre, si definì che anche gli stati aderenti all'Unione, partecipassero pienamente alla Conferenza intergovernativa con la piena parità di poteri rispetto agli stati membri. Era intenzione del Consiglio europeo di firmare il trattato dopo l'entrata dei nuovi paesi, quindi dopo il primo maggio del 2004.

Vennero definiti inoltre i partecipanti alla Conferenza, che risultò così composta: dai Capi di Stato o di Governo che la dirigeranno e che saranno assistiti dai membri del Consiglio "Affari generali e affari esterni", inoltre vi saranno dei rappresentanti della commissione, dal segretariato generale del Consiglio che avrà il compito di assistere come segretariato della convenzione e infine il Parlamento europeo verrà ampiamente coinvolto nei lavori di formulazione e scrittura del trattato. Inoltre, i tre paesi candidati

²⁸ R. A. Cangelosi, *op. cit.*, p. 95.

²⁹ Articolo 48 (ex articolo 48 del TUE), definisce le modalità di modifica dei trattati. Vi sono due modi per modificare i trattati in vigore il primo i trattati possono essere modificati conformemente a una procedura di revisione ordinaria. Il secondo metodo è che possono essere modificati conformemente a procedure di revisione semplificate.

Bulgaria, Romania e Turchia, i cui negoziati di adesione erano ancora in corso, saranno considerati come osservatori di tutte le riunioni della conferenza stessa.

Non tutti erano convinti sui tempi della dell'apertura della Conferenza intergovernativa; infatti, il diplomatico Cangelosi riassume nelle seguenti parole «riuscire a raggiungere un accordo sul testo delle conclusioni di Salonico non era stata una cosa semplice»³⁰. I più titubanti erano sicuramente la Svezia e la Finlandia che chiedevano una pausa di riflessione per permettere ai propri Parlamenti nazionale di approfondire il testo redatto dalla Convenzione europea. tali perplessità erano condivise anche in parte dalla Danimarca ma, soprattutto i nuovi Paesi membri che, poco tempo prima avevano firmato ad Atene il Trattato³¹ di adesione e che, avevano avviato i propri referendum per l'approvazione da parte dei cittadini, vedevano con grande preoccupazione un altro confronto interno sul nuovo Trattato. Anche la Gran Bretagna non era del tutto convinta a causa di preoccupazioni di ordine interno legate al referendum sull'euro che Tony Blair³² prevedeva di fare nel 2003. Cangelosi sottolineò che «il premier britannico voleva, infatti, evitare che al dibattito sulla moneta unica si sovrapponesse quello sulla Costituzione europea»³³. Inoltre, sempre in quell'occasione il presidente della convenzione, Valéry Giscard d'Estaing comunicò che la i lavori sulla terza parte, sarebbero finite soltanto alla fine del mese di luglio, fatto che accentuava ancor più le preoccupazioni dei tempi prefissati per l'inizio e la fine della Conferenza intergovernativa.

Si notò al contrario, che gli stati fondatori, la Commissione, il Parlamento europeo e il Presidium della Convenzione «facevano invece grande affidamento sulla tradizionale volontà europeistica dell'Italia e sulla capacità negoziali della sua diplomazia»³⁴, auspicando nei tempi definiti la conclusione dei negoziati e la redazione del testo definitivo del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa.

30 R. A. Cangelosi, *op. cit.*, p. 95.

31 Il trattato di Atene, noto anche come Trattato di adesione del 2003, è stato firmato il 16 aprile del 2003 fra gli allora 15 membri dell'Unione e Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. Tale Trattato prevedeva l'adesione di questi stati all'Unione europea.

32 Tony Blair, nato a Edimburgo il 6 maggio 1953. È un esponente politico britannico leader del Partito Laburista, è stato Primo ministro del Regno Unito dal 1997 al 2007.

33 R. A. Cangelosi, *op. cit.*, pp. 95-96.

34 *Ivi*, p. 96.

3.3 Conferenza intergovernativa, la Presidenza italiana

Con le premesse presentate in sede del consiglio europeo di Salonicco, il compito della presidenza italiana si prevedeva complicato e difficile sia dal punto di internazionale ma sia dal punto interno. Infatti, «Silvio Berlusconi³⁵ era tornato al potere nel maggio del 2001. Come nel 1994, la coalizione di Governo includeva Forza Italia, Alleanza nazionale e la Lega di Umberto Bossi³⁶, che suscitavano dubbi e inquietudini tra gli osservatori europei. Dopo l’Austria, un’altra forza di estrema destra e di moderata fede europeista arrivava al potere di un paese membro dell’UE (un anno dopo le forze populiste di Jean-Marie Le Pen³⁷ e di Pin Fortuyn³⁸ ottenevano successi imprevisti in Francia e in Olanda)»³⁹. All’epoca Berlusconi cercò di rassicurare i colleghi europei nominando Renato Ruggeri Ministro del Palazzo della Farnesina. Renato Ruggero⁴⁰ era noto nell’ambiente europeo come un esperto e convinto sostenitore dell’UE ma, per attriti con il governo sulle questioni europee si dimise. A questo punto «Berlusconi assunse l’interim per un lungo periodo, prima di nominare Franco Frattini al Ministero degli esteri»⁴¹.

Quindi, nel governo Berlusconi II vi era un clima abbastanza ambiguo dato che non tutti erano convinti dei tempi previsti per la conclusione della conferenza intergovernativa e tanto meno di accelerare i lavori. Quest’ultima ritenevano che la presidenza italiana avesse il compito di aprire la Conferenza e con i dovuti lavori consegnare il compito di chiuderla in mano alla presidenza successiva che sarebbe stata irlandese.

35 Silvio Berlusconi, nato a Milano il 29 settembre 1936 e deceduto a Milano il 12 giugno del 2023. È stato un imprenditore e politico italiano esponente del centro destra, ha ricoperto il ruolo di Presidente del Consiglio dei ministri per tre mandati, dal 1994 al 1995, dal 2001 al 2006 e dal 2008 al 2011.

36 Umberto Bossi, nato a Cassano Magnago il 19 settembre del 1941. È un politico esponente della destra italiana, è stato Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione e Ministro per riforme e il federalismo durante i governi Berlusconi.

37 Jean-Marie Le Pen, è nato a La Trinité sur-Mar il 20 giugno 1928. È un politico francese che fondò il partito di estrema destra Fronte Nazionale.

38 Pin Fortuyn, nato a Velsen il 19 febbraio 1948 deceduto a Hilversum il 6 maggio 2002. È stato un politico olandese esponente di estrema destra.

39 B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, pp. 295-296.

40 Renato Ruggero, nato a Napoli il 9 aprile del 1930 deceduto a Milano il 4 agosto del 2013. È stato un diplomatico e politico italiano, è stato più volte ministro e Direttore generale dell’Organizzazione Mondiale del Commercio.

41 B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, p. 296.

Questi malumori interni al governo erano in netta contrapposizione con l'allora

Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi⁴² che sosteneva con fervore e viva passione europeistica e usava ogni mezzo a sua disposizione per spronare il governo ad operare in modo deciso e coerente per la conclusione dei lavori e del Trattato durante la presidenza italiana che valeva a dire entro la fine dell'anno.

Secondo Mammarella e Cacace, alla vigilia del semestre italiano, il Presidente Berlusconi non nascose le sue grandi ambizioni e, convinse i colleghi di Governo e ribadì «l'obiettivo [...] di approvare il nuovo Trattato costituzionale entro il 2003 e comunque prima delle elezioni europee del 2004, in modo da poterlo solennemente firmare a Roma»⁴³.

In effetti, risultò che la maggior parte delle delegazioni sembrava essere d'accordo con l'approccio utilizzato dal governo italiano la salvaguardia dell'acquis della convenzione e cercare di riscrivere il meno possibile il progetto del Trattato di Costituzione emerso dai lavori della convenzione europea. Detto ciò, quasi tutte le delegazioni condividevano il pensiero e l'obiettivo di terminare le negoziazioni entro fine anno in modo da sottrarsi dal cosiddetto "ingorgo istituzionale" ovvero l'accavallamento di elezioni per il Parlamento europeo, l'avvio dei negoziati in materia delle nuove prospettive finanziarie, l'ingresso dei nuovi membri e la nomina della nuova Commissione europea come prevista dal Trattato di Nizza. Tutto ciò avrebbe ingolfato la macchina istituzionale dell'intero sistema dell'unione europea e rallentato significativamente i negoziati per il Trattato sulla Costituzione. Contrari a tale approccio vi erano solamente la Finlandia e la Svezia che erano preoccupati sul fatto che i Parlamenti nazionali e i cittadini non avessero il tempo di elaborare e capire i contenuti del Trattato in modo adeguato. Allora in Svezia vi era il Ministro di Stato Hans Göran Persson⁴⁴ leader del partito Socialdemocratico dei Lavoratori di Svezia, mentre per la

42 Carlo Azeglio Ciampi, nato a Livorno il 9 dicembre del 1920 e deceduto a Roma il 16 settembre 2016. È stato un politico, economista e banchiere italiano. È stato il decimo Presidente della Repubblica italiana, Presidente del Consiglio dei ministri dal 1993 al 1994, è stato Ministro del tesoro e del bilancio per tre mandati ed è stato governatore della Banca d'Italia dal 1979 al 1993.

43 G. Mammarella e P. Cacace, *op. cit.*, pp. 317-318.

44 Hans Göran Persson, nato a Vingaker il 20 gennaio 1949 è un politico svedese ed è stato Ministro di Stato dal 1996 al 2006.

Finlandia era in carica l'allora Ministro capo Matti Taneli Vanhanen⁴⁵ esponente del Partito di Centro. Quest'ultimo, che partecipò alla Convenzione, non era entusiasta della cooperazione europea ed era considerato un "pragmatico dell'UE" che li accolse il fatto di essere "euroscettico", soprattutto se pensiamo al suo predecessore che era Paavo Lipponen⁴⁶ che era sostenitore della causa europea.

3.3.1 La prima fase dei contatti

La conclusione di Salonicco prevedeva che i negoziati, per giungere ad un testo completo e approvato da tutti i paesi, venissero svolti esclusivamente dai capi di Stato e di Governo e dai Ministri degli esteri di ciascun stato. Ovviamente però, vi erano dei colloqui informali tra i personali designati dei vari protagonisti che avevano il compito di preparare le sessioni a livello ministeriale e presidenziale.

Dal primo giro di consultazioni tra i vari protagonisti dei colloqui emergeva un quadro piuttosto incoraggiante.

Anche se quasi tutti gli Stati, avevano delle preoccupazioni o delle richieste talvolta imprescindibili come per esempio: «la Spagna e la Polonia rifiutavano di abbandonare la ponderazione decisa a Nizza, in tema di voto a maggioranza del consiglio, che le favoriva notevolmente rispetto alla loro popolazione»⁴⁷. Allora erano capi di governo José María Aznar⁴⁸ e Leszek Cezary Miller⁴⁹ il primo era di matrice di centro destra mentre il secondo era un governo formati da partiti di sinistra.

Olivi e Santaniello sottolineano il fatto che i paesi medio e piccoli «rifiutavano di rinunciare al loro commissario»⁵⁰. Esprimevano una grande

45 Matti Taneli Vanhanen, nato a Jyväskylä il 4 novembre 1955. È un politico finlandese, ha ricoperto il ruolo di Ministro capo dal 2003 al 2010 ed è stato anche Ministro delle finanze.

46 Paavo Tapio Lipponen, nato a Turtola il 23 aprile 1941. È un politico finlandese esponente del Partito Socialdemocratico, è stato Ministro capo dal 1995 al 2003.

47 B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, p. 296.

48 José María Alfredo Aznar Lopez, nato a Madrid il 25 febbraio 1953 è un politico spagnolo esponente del Partito Popolare, ed è stato Presidente del Governo della Spagna dal 1996 al 2004.

49 Leszek Cezary Miller, nato a Zyradów il 3 luglio del 1946 è un politico polacco leader dell'Alleanza della Sinistra Democratica ed è stato Primo ministro della Polonia dal 2001 al 2004.

50 B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, p. 296.

preoccupazione sul fatto che non volevano veder meno il diritto di ciascun stato di esprimere un Commissario che possedesse il diritto di voto nell'esecutivo dell'UE. Tale raggruppamento di paesi, capeggiati dal Portogallo di Pedro Santana Lopes a trazione socialista, sottolineavano inoltre il problema della parità tra gli stati membri dell'Unione. Infatti, avevano la preoccupazione che all'interno dell'Unione Europea si venisse a creare una sorta di direttorio degli stati più grandi e potenti, e diffidavano dell'approccio della presidenza nel condurre i negoziati.

Il Regno Unito di Tony Blair, sostenuto dagli irlandesi e dai Paesi Baltici, continuava a richiedere, ricorrenza abituale degli UK, che si mantenesse l'unanimità in alcuni settori come la politica estera, il diritto penale, le norme sociali e soprattutto la fiscalità.

L'Ungheria del governo socialdemocratico di Peter Medgyessy⁵¹, sottolineava il problema della tutela delle minoranze dato soprattutto che in Romania vi era un gran numero di abitanti di cultura ungherese.

L'ampiamento della maggioranza qualificata ad altri settori, il contrario della richiesta di Blair, era chiesta a gran voce dal Benelux⁵², dalla Francia, dalla Germania, e dalla Spagna.

Il problema di inserire nella costituzione la clausola dell'*opting out* ovvero, "la possibilità di aderire o meno a una determinata decisione approvata dall'Unione Europea e accettata dagli altri Stati membri, riguardo ad alcune politiche dell'Unione." Era richiesta a gran voce dalla delegazione danese che utilizzo questa clausola anche altre volte in passato come con l'adozione dell'euro.

Gli stati piccoli come: Cipro, Estonia, Lussemburgo, Malta e Slovenia sollecitavano all'adozione di una soglia minima di parlamentari europei sotto la quale tali paesi non potevano scendere, ovvero richiedevano una maggiore ponderazione dei seggi parlamentari.

Inoltre, i tre grandi paesi, Germania, Regno Unito e Francia sollecitavano il fatto della mutua difesa e la definizione del protocollo sulla difesa comune.

Per finire, era richiesta generale, la definizione del ruolo del ministro europeo degli affari esteri e la conformazione ed il ruolo del Presidente del Consiglio Europeo e i poteri di quest'ultimo.

51 Peter Medgyessy, nato a Budapest il 19 ottobre del 1942 è un politico ungherese, è stato Primo ministro dal 2002 al 2004 e Ministro delle finanze.

52 Con la parola Benelux si intende geograficamente i territori del Belgio (Belgique o België), dei Paesi Bassi (Nederland) e del Lussemburgo (Luxembourg).

Una nota positiva arrivava dai paesi fondatori che si dichiaravano soddisfatti del testo delle Convenzione ed erano protti a sottoscriverlo con minime modifiche marginali. Fatto alquanto strano dato che furono due di questi paesi, Francia e Paesi Bassi, a “bloccare” il processo per adottare la Costituzione europea, ma ciò lo vedremo più avanti.

2.3.2 Il consiglio di Riva del Garda del 5 e 6 settembre 2003

Il 5 e il 6 settembre 2003 a Riva del Garda si vide protagonisti i Ministri degli affari esteri di tutti i paesi europei, convocati dal ministro italiano Franco Frattini⁵³ per continuare il confronto e il dibattito sul Trattato costituzionale. Tale consiglio informale, ebbe come protagonista un dibattito acceso e con toni aspri. Infatti, la voce delle delegazioni degli Stati più piccoli e quelle dei futuri Paesi membri si scontrarono con la voce dei Paesi grandi dell’Unione.

A livello politico la presidenza dovette constatare che vi era una diffidenza da parte delle varie delegazioni, nei confronti della modalità usata dalla presidenza italiana, per gestire dei negoziati. Tali delegazioni chiedevano di istituire dei gruppi di rappresentanti personali che svolgessero i lavori di preparare le sessioni ministeriali come era già avvenuto nel passato. Secondo Cangelosi la delegazione italiana cercò allora di assicurare i Ministri «con un chiaro segnale sul metodo da seguire, ispirato alla trasparenza e all’equilibrio e alla definizione di un calendario ben articolato»⁵⁴.

Un’altra richiesta era quella di sottoporre il testo della Convenzione alla cosiddetta “certezza giuridica” ovvero rivedere l’intero testo e sottoporlo ad un controllo coi i testi e la giurisprudenza comunitaria.

Inoltre, il Ministro Frattini ribadiva la volontà italiana, non solo, di mantenere il più possibile il testo originario della convenzione, confermava il calendario previsto da Salonicco ma soprattutto di evitare compromessi al ribasso.

53 Franco Frattini, nato a Roma il 14 marzo 1957 e deceduto a Roma nel dicembre del 2022. È stato un politico e magistrato italiano, è stato Ministro per la funzione pubblica e Ministro degli esteri dopo le dimissioni di Renato Ruggero ed ha ricoperto il ruolo di Commissario europeo per la Giustizia, la Libertà e la Sicurezza dal 2004 al 2008.

54 R. A. Cangelosi, *op. cit.*, p. 99.

3.3.3 L'apertura formale della CIG, Roma 4 ottobre 2003

Dopo la conclusione dei primi contatti culminato con la sessione tenutasi a Riva del Garda la presidenza italiana si prestava di aprire ad aprire la CIG vera e propria ovvero quella formale tra i Capi di Stato e di Governo. L'articolo 48 del Trattato si occupava appunto di ciò, l'articolo prevedeva che bisognava recepire il parere del Parlamento europeo, della Commissione e della Banca centrale europea.

La data scelta fu il 4 ottobre 2003 e venne scelto Roma come teatro degli avvenimenti. Il tale data si riunirono tutti i 28 Capi di Stato e di Governo, compresi anche Bulgaria, Romania e Turchia, i Ministri degli affari esteri, la delegazione del Parlamento europeo guidata da Pat Cox⁵⁵ e il presidente della Commissione Romano Prodi. Questi furono i protagonisti per dare via alla prima sessione di lavoro a livello di ministeriale.

Sempre a Roma venne promulgata una solenne dichiarazione di impegno europeista, al suo interno si dichiarava la volontà di dotare l'Europa di istituzioni forti, credibili per rafforzare l'Unione sia dal punto di vista internazionale che interno alla stessa, consolidamento auspicato dall'intera popolazione degli stati membri.

Sempre in questa occasione venne creato un gruppo di giuristi presieduto dal giureconsulto del Consiglio, denominato gruppo "Piris", che fu incaricato di mettere appunto lo scritto della Convenzione. Venne altresì creato una rete di contatti tra le varie capitali europee denominata "*focal points*". Tale rete aveva il compito di preparare le riunioni ministeriali attraverso una serie di questionari che servivano a elaborare i documenti di apertura delle varie riunioni.

Tale incontro diede modo alla presidenza di analizzare gli umori delle delegazioni ma soprattutto di definire per ciascuna di esse le relative "red lines" che diventarono le basi per i negoziati.

Quanto ai tempi e le modalità, la Farnesina preparò un calendario di lavoro che prevedeva per ciascuna riunione le indicazioni sugli argomenti che saranno trattati nella giornata. A tal riguardo le delegazioni facevano pieno affidamento sulla programmazione della Farnesina, manifestando supporto e la volontà di chiudere i lavori entro fine dell'anno, persino la Finlandia e la Svezia che, precedentemente erano più resie sui tempi, diedero appoggio al

⁵⁵ Pat Cox, nato a Dublino il 28 novembre 1952. È un politico e giornalista irlandese, ha ricoperto il ruolo di Presidente del Parlamento europeo dal 2002 al 2004.

calendario fissato dalla presidenza. Alcuni paesi però richiedevano a gran voce il ripristino dei rappresentanti personali per effettuare le riunioni tra di loro e non tra i ministri dei rispettivi Paesi. Si decise inoltre, data la scarsità di tempo che i Ministri degli esteri avrebbero affrontato le questioni politicamente più importanti mentre tutto il resto si lasciava al gruppo “*Piris*” e ai “*Focal points*”.

Come per gli altri trattati, i punti più delicati, si confermavano gli aspetti istituzionali ovvero il numero dei Commissari, il ruolo del Presidente del Consiglio, l’unanimità, la maggioranza qualificata, in generale il sistema di votazione e la soglia minima dei parlamentari europei. Infatti, dopo la cerimonia di apertura nel pomeriggio, i Ministri degli esteri iniziarono a trattare sui seguenti argomenti: presidenza dei consigli settoriali, il ruolo del Ministro degli affari esteri e sul consiglio legislativo.

Da questo incontro emerse un consenso generale sul principio di presidenza a rotazione organizzata con il sistema detto “*team presidencies*”. Mentre per l’adozione del Consiglio legislativo, che era un argomento importate per la macchina legislativa messa a punto dalla Convenzione, venne rifiutata da ben 23 paesi su 25. Solamente le Istituzioni europee presenti e i Ministri esteri della Germania e del Belgio sostenevano la formazione del Consigli legislativo.

Anche nella sessione di Roma emergeva la diffidenza dei paesi piccoli verso quelli più grandi che venivano accusati di voler approfittare con il nuovo Trattato. L’Austria e la Finlandia diedero vita al gruppo chiamato “*like-minded*”, ne facevano parte i paesi medio, e piccoli e i nuovi paesi che sarebbero entrati nell’unione non ne facevano parte, per coerenza politica, il Benelux. Tale atteggiamento fortemente contestatore soprattutto delle delegazioni del ministro degli esteri di Wolfgang Schüssel⁵⁶ (cancelliere austriaco) e quello di Matti Taneli Vanhanen (Capo primo ministro della finlandese), fecero scattare l’ira del ministro tedesco Fischer che dichiarava la possibilità di richiedere, per il proprio Paese, il doppio commissario nel caso avessero continuato a chiederne uno per ciascun Stato. Inoltre, sempre Fischer ricordava che i negoziati sulle prossime prospettive finanziarie avrebbero dovuto passare il vaglio del proprio Parlamento nazionale che, riteneva l’allargamento e le riforme due aspetti che andavano sottobraccio. La presidenza italiana a questo punto cerco di instaurare un clima di fiducia rassicurando i paesi del “*like-minded*”.

56 Wolfgang Schüssel, è nato a Vienna il 7 giugno 2945. È un politico austriaco esponente per Partito Popolare Austriaco, ha ricoperto il ruolo di Cancelliere Federale dal 2000 al 2007.

Nel frattempo, le proposte di emendamenti aumentavano non solo quelli presentati dagli Stati ma anche da altri enti come quelli del Consiglio Ecofin.

Il modello usato dalla presidenza di pubblicare tempestivamente i documenti delle riunioni instillava graduale fiducia nelle delegazioni che permise di raggiungere accordi significativi anche in aree sensibili del Trattato.

Per finire, con il tema della difesa comune, Francia; Germania e Regno Unito dissero che stavano lavorando ad un documento di intesa per trovare una soluzione al tema. Questione per i francesi di vitale importanza ovvero di “*conditio sine qua non*”, mentre gli inglesi avevano la preoccupazione di allontanarsi troppo dagli USA se emergesse una politica di difesa comune con troppi poteri. Inoltre, i Paesi con meno capacità bellica o i paesi di tradizione neutralista, erano preoccupati di essere sovrastati da quelli con maggiori capacità belliche.

3.3.4 La questione dell’*opting out* danese

Le sessioni della Conferenza intergovernativa a livello di Capi di Stato e di Governo che ebbero luogo il 16 e il 17 ottobre non registrarono sostanziali progressi, fatta eccezione della questione sulla difesa comune europea dove si raggiunse un accordo sulla base delle conclusioni dei ministri degli esteri.

In tale occasione riemerse che i problemi più sensibili al livello politico erano, come detto già in precedenza, quelli istituzionali.

Gli scarsi avanzamenti ottenuti nella sessione di ottobre non mancarono di provocare un’unanime reazione critica nella strategia lavorativa della presidenza italiana. Accusata di non usare metodi efficaci e soprattutto di non avere coraggio nel proporre adeguate proposte di compromesso.

In occasione delle riunioni sui “*focal-points*” del 23-24 ottobre e quello successivo del 20 e 21 novembre, le delegazioni ebbero l’occasione di discutere più di cento iniziative di emendamenti al testo originario. L’atteggiamento della presidenza di esaminare attentamente ogni proposta di emendamento fece sì che, riottenesse una maggiore fiducia da parte degli interlocutori.

A questo punto la Danimarca ritenne opportuno discutere sulla questione dell’*opting out*. Tale questione, alquanto spinosa perché, il servizio giuridico aveva fatto notare che per alcuni settori come, per esempio, la materia di giustizia e affari interni, era alquanto difficile accordare il *opting out* perché era uno dei punti fondamentali del trattato. La Danimarca fece notare che il

loro problema era più politico che altro. Infatti, il Capo del governo danese Anders Fogh Rasmussen⁵⁷, incarica dal 27 novembre del 2001, era fermamente intenzionato di fare adottare al proprio paese la Costituzione europea che però dovevano essere fatti due referendum. Un referendum serviva per approvare il Trattato con l'*opting out* e il secondo per passare dall'*opting out* in *opting in* seguendo il modello che i britannici avevano già usato in passato.

Dopo diversi confronti la delegazione danese e la presidenza trovarono un accordo in cui impegnava la Danimarca a non intralciare i lavori dell'Unione europea e soprattutto di adottare il prima possibile la formula dell'*opting in*. L'8 novembre nella sessione ministeriale venne formalizzata intesa.

3.3.5 Il “conclave” di Napoli

Il Conclave di Napoli svoltosi tra la fine di novembre e l'inizio di dicembre ebbe luogo una nuova assemblea tra i Ministri degli esteri dei vari paesi. La presidenza per l'occasione presentò un documento composto da due parti. La prima parte descriveva le questioni di maggiore importanza politica mentre la seconda parte proponeva delle modifiche agli articoli del trattato approvato dalla Convenzione europea.

Nella prima parte si evidenziava il fatto che alcune delegazioni esprimevano la volontà di voler citare le origini giudaico-cristiane nel testo mentre altre volevano esprimere la laicità delle istituzioni europee. Inoltre, si presentavano le solite discussioni più spinose sulla Commissione, numero parlamentari e commissari, sistema di voto...

Per la seconda parte le modifiche agli articoli riguardavano: il Consiglio dei ministri, la Carta dei diritti fondamentali, tutela delle minoranze, gli emendamenti Ecofin, procedure di bilancio... Per la questione della cooperazione in materia penale tenne conto in particolare di quegli Stati dove il diritto era basato sulla *common law*.

La presidenza presentò inoltre un testo sulla politica di difesa comune che, modificava alcuni articoli del progetto presentato da Francia, Germania e Gran Bretagna. Venne presentato un altro documento che articolava la

⁵⁷ Anders Fogh Rasmussen, è un politico danese, venne nominato Ministro di Stato della Danimarca e restò in carica dal 2001 al 2009 con la coalizione di social-democratica-sinistra-liberale anche nota come Venestre. Dal 2009 al 2014 fu nominato segretario generale della NATO.

procedura di modifica del trattato, in cui prevedeva una semplificazione delle procedure di revisione per la Parte terza del Trattato Costituzionale che poteva essere modificata a maggioranza qualificata del Consiglio e ratificata all'unanimità dai Parlamenti nazionali.

Tale documento presentato prima del Conclave di Napoli ottenne un generale consenso anche se non mancavano alcune obiezioni da parte delle delegazioni. Per esempio il Regno Unito e i Paesi Bassi chiedevano la votazione all'unanimità in alcuni settori soprattutto quelli che riguardavano gli aspetti finanziari ed economici, per la politica energetica il Regno Unito e i Paesi Bassi domandavano che la questione fosse in mano ai singoli Paesi, sempre il Regno Unito, Paesi Nordici e Irlanda chiedevano la votazione unanime per alcune politiche dell'Unione in netta contrapposizione con la Francia, Spagna, Germania e Benelux che chiedevano a gran voce l'estensione della votazione a maggioranza qualificata. La maggioranza delle delegazioni chiedeva che le politiche di coesione tenevano conto anche delle regioni periferiche. Infine, gli stati medio-piccoli insistevano sull'eguaglianza degli stati. In sostanza le richieste erano sempre le stesse.

Il Primo ministro lussemburghese Jean-Claude Juncker⁵⁸ propose che un Commissario per paese sarebbe rimasto in vigore fino al 2014 e poi si sarebbe passati a 18 Commissari, proposta che venne presa in considerazione dal Ministro Frattini per le conclusioni.

Sul sistema di voto in Consiglio le posizioni tendevano a irrigidirsi e riemergevano le posizioni ben note spiegate in precedenza da una Parte Francia e Germania e dall'altra Spagna e Polonia.

Grazie a due eventi conviviali, svoltisi al Palazzo Reale di Napoli, si riuscì a trovare un compromesso accettato da tutti sulla questione delle origini cristiano-giudaico e la laicità delle istituzioni e un altro accordo venne trovato sulla politica di difesa comune.

58 Jean-Claude Juncker, è nato a Redange-sur-Attert il 9 dicembre del 1954. È un politico e avvocato lussemburghese, è stato Primo ministro dal 1995 al 2013, successivamente dal 2014 al 2019 divenne Presidente della Commissione europea. fu anche diverse volte Ministro del Lussemburgo.

3.3.6 Gli incontri bilaterali prima del Consiglio europeo

Il 27 novembre del 2003 avvenne un terremoto politico all'interno dell'Unione europea, infatti nel frattempo la Francia, la Germania e, successivamente anche altri paesi come il Portogallo e i Paesi Bassi dichiararono che possedevano un deficit di bilancio eccessivo ovvero superiore al 3%, vendendo a meno degli impegni presi col Trattato di Maastricht e del Patto di stabilità. A detta di esperti «la polemica sul patto di stabilità era in corso già da alcuni mesi. In una intervista, il presidente Prodi lo aveva addirittura definito per la sua rigidità “Stupido” (poiché i criteri contabili non distinguevano l'origine del deficit, che poteva essere dovuto anche a spese di investimento e di ricerca, fonte di crescita). Ma come guardiana dei Trattati, la Commissione doveva farlo rispettare, inviando i dovuti avvertimenti al Consiglio»⁵⁹. A questo punto la Commissione aveva raccomandato il Consiglio di adottare le più pesanti procedure a carico di Germania e Francia ma a sorpresa il consiglio non la applicò. La decisione avvenuta con votazione a maggioranza qualificata ebbe l'approvazione da parte di tutti i Paesi eccetto Austria, Finlandia, Spagna e Paesi Bassi (che in seguito verrà meno anch'essa al patto di stabilità). La votazione avvenuta correttamente, come ribadito dal Servizio giuridico del Consiglio, fu commentata come alquanto scandaloso e ingiusto. Il Premier dei Paesi Bassi Balkenende⁶⁰, in carica dal 2002 al 2010, dichiarò che ciò che era accaduto rischiava di ledere la fiducia dei cittadini nelle istituzioni rischiando di manomettere il processo per adottare una Costituzione per l'Europa.

Nel mentre il Presidente Berlusconi iniziò i colloqui bilaterali con i Capi di Stato e di Governo per preparare il Vertice di Bruxelles previsto per il 12 e 13 dicembre.

Iniziò con i Paesi piccoli e con i Paesi aderenti, rassicurando loro che avrebbe lavorato per ottenere un Commissario per ciascuno Stato. Diede la parola d'onore per ottenere una soglia minima di Parlamentari agli Stati più piccoli. Dai colloqui con Regno Unito e Paesi Nordici, ne uscì la loro ferma necessità di adoperare la votazione all'unanimità per alcuni settori. I colloqui con Miller non furono di buon auspicio perché il Premier polacco rivelò che aveva le mani legate, dal parlamento nazionale, sul sistema della ponderazione di voto ottenuta a Nizza. Anche lo spagnolo Aznar era della stessa linea e non lasciava nemmeno una minima apertura di tal riguardo.

⁵⁹ B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, p. 297.

⁶⁰ Jan Pieter Balkenende Jr., è un politico olandese, che ha ricoperto il ruolo di Ministro-presidente dei Paesi Bassi dal 2002 al 2010.

Dall'incontro col tedesco Schroder le cose andarono meglio. Il Cancelliere tedesco si dichiaravano disposti a concedere un Commissario per paese membri purché i Paesi di grandi dimensioni ne ottenessero due. Inoltre, era d'accordo di mantenere la Spagna con lo status di grande Paese, ma si dimostrava intransigente sul principio della doppia maggioranza questione irrinunciabile da parte dei tedeschi. E per finire Schroder dichiarò che se ce ne fosse stato bisogno sarebbe stato disposto a sottrarre la Germania di alcuni parlamentari europei per concederli a Spagna e Polonia. L'incontro con Chirac fu tutt'altro che roseo, infatti, si dichiarò pessimista considerando inspiegabile atteggiamento della Spagna e della Polonia, tale dichiarazione avvenne solamente sette giorni prima del vertice conclusivo di Bruxelles.

3.3.7 L'ultima riunione dei ministri degli affari esteri

L'8 dicembre si tenne un'ultima sessione prima della riunione conclusiva del Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre. Tale occasione serviva per mettere appunto alcuni aspetti del documento stillato a Napoli. La prima modifica era sulle procedure di bilancio venne adottata una proposta elaborata dai rappresentanti del Parlamento europeo Haensch e Brock. Per quanto riguardava la Difesa comune europea bisognava superare alcuni ostacoli ancora introdotti dai nuovi stati membri e dai paesi più piccoli, soprattutto per quanto riguardava le modalità di avvio e di accesso che vennero adoperati in paragone i sistemi per entrare nell'euro. Infine, venne trovato un accordo con i Paesi neutrali adoperando il sistema già esistente coi trattati precedenti.

A questo punto la presidenza italiana elaborò il documento per Bruxelles e, si poteva ritenere tutto pronto, per l'ultima sessione a livello di Capi di Stato e di Governo che sarebbe stata decisiva per le sorti del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

3.3.8 Il Consiglio Europeo di Bruxelles del 11 e 12 dicembre 2003

Nella giornata di venerdì 12 e sabato 13 dicembre del 2003 a Bruxelles, si tenne il Consiglio europeo e la Conferenza Intergovernativa, quest'ultima era chiamata a revisionare i trattati con l'adozione della Costituzione europea.

In questo storico appuntamento parteciparono tutti gli stati aderenti, con pari poteri rispetto agli allora stati membri dell'Unione. Inoltre, Bulgaria, Romania e Turchia vi parteciparono come osservatori alle riunioni della

Conferenza intergovernativa. Vi parteciparono alle riunioni anche i rappresentanti della Commissione e del Parlamento europeo.

Olivi e Santaniello sottolinearono che «alla vigilia del Vertice, gli incontri preparatori erano stati molto numerosi. Con una certa dose di ottimismo, il premier italiano aveva promesso quattro formule di compromesso. In realtà le posizioni sembravano inconciliabili, anche a causa di un certo personalismo dei Capi di Stato e di Governo»⁶¹.

Il vertice di Bruxelles si aprì la mattina del 12 dicembre per la discussione delle questioni ordinarie delle attività di fine anno. Le conclusioni del Consiglio furono rapidamente approvate, infatti erano state accuratamente preparate dalla presidenza italiana in modo tale da permettere di concentrare i lavori del vertice sulla Conferenza intergovernativa. Infatti, Berlusconi presentò immediatamente alla stampa le intese raggiunte, in particolare alla crescita, alle riforme strutturali, al controllo delle frontiere, alla lotta contro l'antisemitismo e alla Dichiarazione transatlantica.

La presidenza, quindi, si adoperò immediatamente ai primi scambi di veduta sulla Conferenza. Fin dall'inizio emersero sentimenti divisi tra le delegazioni che non permisero di affrontare i nodi cruciali del negoziato. Inoltre, è da rilevare l'assenza del polacco Miller che sarebbe giunto solo in serata a causa dei postumi di un incidente subito in elicottero.

Il primo nodo che Berlusconi affrontò furono le questioni rilevate dal Primo ministro spagnolo Aznar. Aznar sosteneva di essere pronto a negoziare e che poteva anche accettare la doppia maggioranza, ma alla condizione che la sua potenzialità di blocco rimanesse invariata e che la soglia della popolazione avrebbe dovuto essere alzata oltre quel 65%. Aznar ribadì che non avrebbe mai accettato le alternative negoziali proposte ovvero: due Commissari per la Spagna, l'aumento dei parlamentari europei spagnoli e il prolungamento del sistema di Nizza fino al 2014. Si pensarono però che rimanesse «percorribile la strada della clausola di *rendez-vous*, ma a condizione che essa fosse completamente aperta e con decisioni all'unanimità. In sostanza un *leftover* inaccettabile da altre delegazioni»⁶².

Alla ripresa dei lavori la presidenza cercò di focalizzare l'attenzione delle delegazioni sugli aspetti istituzionali cercando di isolare i problemi sorti con la Spagna e la Polonia. Fin dall'inizio però molte delegazioni fecero intendere che molti punti del testo presentato dalla presidenza non erano ancora stati

61 B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, p 297.

62 *Ivi*, p. 118.

dibattuti e quindi non si era ancora trovato un compromesso. In particolare, il belga Verhofstadt⁶³ e, altre delegazioni, fecero notare che alcune proposte di compromesso avanzate dalla delegazione italiana rappresentassero un inaccettabile passo indietro, in particolare, mettevano in discussione, le clausole passerella, i freni di emergenza, la revisione del Trattato e un commissario per Stato membro.

È stato notato «vista la situazione Berlusconi ritenne inutile proseguire la discussione a pranzo e optò per i colloqui bilaterali»⁶⁴.

Incontrò per primo il collega tedesco Schroder⁶⁵, il quale le disse che era disponibile di trovare compromessi su tutto eccetto che sul principio di doppia maggioranza, dichiarando che non avrebbe accettato alcuna modifica sulla soglia o a ricorrere alla clausola del “*rendez-vous*”.

Successivamente avvenne l’incontro con Chirac che rappresentò un vero e proprio colpo di scena «il Presidente francese dichiarò senza preamboli “*il n’y a aucune possibilité d’accord*”»⁶⁶. Chirac riteneva dunque di chiudere i colloqui non più tardi della mattinata seguente. Tale decisione avrebbe salvaguardato i buoni lavori e traguardi raggiunti fino ad allora e, avrebbe evitato che i successivi compromessi sul testo della Convenzione tradissero lo spirito della stessa. Infine, propose una dichiarazione dei Paesi fondatori, aperta anche ad altri Stati, tramite la quale essi si sarebbero impegnati a adottare il testo della Convenzione modificato a Napoli.

Col proseguimento dei colloqui, nel tentativo di ottenere il consenso di altri partner, emersero nuove richieste di vario genere che modificavano in modo irrimediabile il testo della convenzione. In particolare, i britannici ribadirono la loro red lines relativa al ritorno all’unanimità per: le risorse proprie, la sicurezza sociale, il diritto penale, il valore fondante della carta dei diritti fondamentali, la PESC, l’adesione alla Corte europea dei diritti dell’uomo, protezione dei dati e l’energia.

Altre richieste importanti vennero nel campo della salute pubblica e politiche commerciali da parte della Svezia e della Finlandia, dagli austriaci chiedevano un riferimento sulla stabilità monetaria, il portogallo richiedeva un rafforzamento sul principio di uguaglianza degli Stati.

63 Guy Maurice Marie Louise Verhofstadt, è un politico belga di orientamento liberale, è stato Vice primo ministro e ha ricoperto il ruolo di Primo ministro dal 1999 al 2008.

64 B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, p. 119.

65 Gerhard Fritz Kurt Schröder, è un ex politico tedesco esponente del Partito Socialdemocratico di Germania, ha ricoperto il ruolo di Cancelliere federale dal 1998 al 2005.

66 B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, p. 119.

Il mattino del 12 dicembre Blair, Chirac e Schroder chiesero al presidente berlusconi un colloquio a quattro. I tre chiedevano a Berlusconi di sospendere i colloqui ritenendo che «Stiamo andando verso un precipizio, se non ci fermiamo in tempo sarà una catastrofe per l'Europa e il buon lavoro fatto dalla presidenza italiana verrà vanificato»⁶⁷; inoltre fecero notare che la posizione dei polacchi era irremovibile e che avrebbe richiesto tempo per smuoverli. Chirac ripropose una dichiarazione congiunta dei Paesi fondatori e del Regno Unito e Ungheria, che avevano dato la loro disponibilità ma, immediatamente Blair e berlusconi manifestarono la loro preoccupazione che una tale azione sarebbe stata divisiva per l'Unione europea.

È stato evidenziato che «I veti incrociati [...] portarono al fallimento del Consiglio europeo di Bruxelles»⁶⁸. Fu così deciso che, la presidenza avrebbe presentato un documento di conclusione che impegnava di proseguire i lavori sulla base della bozza del trattato presentata alla vigilia del Consiglio europeo. Quindi la palla delle negoziazioni passava all'Irlanda che era presidente nel primo semestre del 2004.

In seguito, vi è riportato la dichiarazione del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi.⁶⁹

DICHIARAZIONE DEL PRESIDENTE

- “La Presidenza italiana ha condotto la Conferenza intergovernativa intendendo rispettare nella misura massima possibile il progetto della Convenzione, frutto di dibattiti democratici ed approfonditi, ma aprendosi ad esaminare con spirito costruttivo le proposte di ogni Stato membro per tenere conto di esigenze legittime e imprescindibili.
- Questo arduo lavoro ha portato alla definizione di un testo condiviso da una grande maggioranza di Stati membri, che sarà da qui in avanti considerato come un "acquis negoziale" indiscutibile, realizzando così un significativo passo avanti sulla strada di una più stretta integrazione tra i paesi e i cittadini dell'Unione ampliata.

⁶⁷ *Ivi*, p. 122.

⁶⁸ G. Mammarella e P. Cacace, *op. cit.*, p. 318.

⁶⁹ Testo tratto dalla conclusione del Consiglio europeo del 11-12 dicembre 2003 a pagina 30, testo completo consultabile sul sito ufficiale del Consiglio europeo.

- La Presidenza dà atto di avere constatato una generale volontà di procedere nella direzione di una Unione più integrata e più ambiziosa. Sarà responsabilità comune continuare su questa strada e proseguire in questa impresa.
- La Presidenza conferma che le speranze che furono alla base dei trattati di Roma rappresentano ancora oggi un patrimonio ideale che lega la generazione dei padri fondatori a quella degli europei di domani.”

3.4 La Conferenza intergovernativa: la Presidenza irlandese

3.4.1 Un difficile inizio

Nel primo semestre del 2004 la presidenza del Consiglio spettava all'Irlanda e, spettava sempre a lei l'arduo compito di riprendere i negoziati e di portare a conclusione la Conferenza intergovernativa per la stesura definitiva del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Il cammino si dimostrò immediatamente in salita a causa di vari fattori, a partire dalle divergenze sulla guerra in Iraq che videro in contrapposizione l'Inghilterra e la Polonia che intervennero politicamente e militarmente e la Francia e la Germania che si opposero fortemente e fin dall'inizio alle operazioni militari. Per quanto riguarda gli altri paesi alcuni patteggiavano per una parte e altri dall'altra come vedremo successivamente.

Un altro intoppo, se così si può chiamare, è dovuto dalla “cessata pazienza” di sei paesi dell'Unione ovvero Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia. Tali paesi presentarono una lettera comune al Presidente della Commissione Romano Prodi, in cui chiedevano una diminuzione delle risorse comunitarie ovvero ritenevano che il bilancio dell'Unione allargata non dovesse superare l'1% del PIL della stessa. Olivi e Santaniello ritengono che tale proposta si possa considerare «quasi una minaccia, era evidentemente indirizzata contro la Polonia e la Spagna (grandi beneficiari dei fondi comunitari), accusate di aver privilegiato l'interesse nazionale nel negoziato per la Costituzione. Ma neanche il gesto dei sei Stati membri era conforme allo spirito di solidarietà europea, in un momento in cui il bilancio

comunitario era già largamente insufficiente»⁷⁰. Date queste cause la prospettiva di giungere ad un compromesso ed accordo sul Trattato era al quanto difficile da immaginare all'inizio dell'anno.

3.4.2 La svolta

Improvvisamente nel marzo del 2004 l'aria che si respirava in Europa cambiò e l'umore generale si distese. Nella giornata del 11 marzo a Madrid accaddero una serie di attentati terroristici di matrice islamica che, scossero l'opinione pubblica europea. ciò accadde appena qualche giorno prima delle elezioni generali in Spagna. Il capo del governo Aznar, che non si candidò ad un nuovo mandato, gestì molto malamente la crisi, sfavorendo l'elezione del suo collega di partito Mariano Rajoy⁷¹ e favorendo l'inaspettata vittoria della coalizione socialista di José Luis Zapatero⁷². Zapatero appena saputo della vittoria annunciò immediatamente il ritiro delle truppe dall'Iraq ed espresse la ferma volontà di arrivare ad un accordo giusto sulla Costituzione europea. Dopo questi avvenimenti e, soprattutto, dopo il ribaltone della Spagna anche la Polonia dichiarò l'intenzione di non difendere più accanitamente gli accordi di Nizza. Un

Venne constatato che «il fattore decisivo, che determinava una forte accelerazione ai negoziati per il Trattato costituzionale, era rappresentato dalle elezioni per il rinnovo dei 732 seggi del Parlamento europeo, svoltesi tra il 10 e 13 giugno 2004»⁷³. Furono le prime con i nuovi 10 Paesi appena entrati nell'unione ed era un banco di prova eccezionale per verificare l'umore e l'opinione dei 455 milioni di abitanti dell'Unione europea. il risultato fu sconcertante perché fu registrato la più bassa partecipazione di sempre ad una elezione per il Parlamento europeo pari al 44,6%. I nuovi stati membri ebbero uno spaventoso 28,7% di affluenza segno che i rispettivi governi non si impegnarono a far comprendere, ai cittadini, il nuovo, per loro, sistema dell'Europa. Per i Paesi di vecchia appartenenza le elezioni non andarono meglio dato che ottennero una media inferiore al cinquanta per cento ovvero il 47,7%.

70 B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, p. 299.

71 Mariano Rajoy, è un politico spagnolo esponente del Partito Popolare è stato più volte Ministro ed ha ricoperto il Ruolo di Presidente del Governo dal 2011 al 2018.

72 José Luis Zapatero, è un politico spagnolo esponente di sinistra, è stato Presidente del Governo dal 2004 al 2011.

73 G. Mammarella e P. Cacace, *op. cit.*, p. 319.

3.4.3 La ripresa e la conclusione della CIG

La presidenza irlandese, grazie anche al Primo ministro Bertie Ahern⁷⁴, ebbe il merito di trovare un testo costituzionale che mettesse d'accordo tutti i Paesi dell'Unione europea. Come avvenuto con la presidenza italiana la riunione decisiva si ebbe con il Consiglio europeo di Bruxelles avvenuto il 17 e 18 giugno 2004, appena quattro giorni dopo le prime elezioni del nuovo Parlamento europeo a 25 Paesi. In tale consiglio è doveroso ricordare che fu il primo in cui i nuovi paesi membri parteciparono ufficialmente come paesi membri.

Grazie a due giorni di discussioni e di confronti tra i Capi di Stato e di Governo si giunse alla conclusione e si trovò un accordo sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Il testo presentato dalla presidenza irlandese mantenne in gran parte il testo originario della Convenzione modificandolo relativamente poco. I cambiamenti più importanti vennero fatti nelle modalità di voto al Consiglio aumentando le percentuali sul sistema della doppia maggioranza passando dal 50% dei paesi a 55% e dal 55% della popolazione a 65%. Venne calcolato che «i tre stati più popolosi (Germania, Francia e Gran Bretagna), pur totalizzando il 35 per cento complessivo di abitanti, non possono bocciare una delibera appoggiata da tutti gli altri»⁷⁵. Un'altra modifica avvenne nella composizione della Commissione che venne confermato il sistema di Nizza, ovvero un commissario per stato che si sarebbe mantenuto fino al 2014, data in cui si sarebbe ridotto il numero di Commissari. Anche in altre materie la Convenzione dovette assistere alla riduzione della portata del loro testo. Infatti, venne rivisto il sistema della revisione semplificata dai trattati e venne ampliato il sistema del voto all'unanimità che Tony Blair non voleva rinunciare. In conclusione, più del 90% del Testo uscito dalla Convenzione europea venne mantenuto.

Nei giorni immediatamente dopo il Consiglio di Bruxelles non tutti i giornali commentarono positivamente l'accaduto. Al contrario Olivi e Santaniello vogliono ricordare tale evento con queste frasi «il 18 giugno, ricorrenza della battaglia di Waterloo e dello storico appello londinese del generale De Gaulle, l'Unione europea aveva finalmente la sua Costituzione. Iniziava quel giorno il

74 Bertie Ahern, è un politico irlandese, è stato leader del Fianna Fail ed ha ricoperto il ruolo di Taoiseach della Repubblica d'Irlanda.

75 G. Mammarella e P. Cacace, *op. cit.*, p. 320.

lungo cammino che dovrebbe dotare finalmente, dopo ratifiche parlamentari e referendarie, l'Unione europea di una Costituzione»⁷⁶.

3.5 La Firma a Roma del 29 ottobre 2004

Romano Prodi, che in quei giorni concludeva il suo mandato da Presidente della Commissione europea, ricorderà la giornata della firma solenne del trattato con relativo entusiasmo «mi sembrava che in quel giorno l'Europa avesse compiuto un passo in avanti fondamentale»⁷⁷.

Il nuovo Trattato costituzionale considerato «un testo corposo composto da 448 articoli»⁷⁸ venne firmato solennemente a Roma, da tutti i Capi di Stato e di Governo dell'Unione, nel palazzo del Campidoglio nella cornice della sala degli Orazi e dei Curiazi, il 29 ottobre 2004. Esattamente nello stesso luogo dove ben 47 anni prima, il 25 marzo 1957, venne sottoscritto il Trattato che istituiva il Mercato comune e quello che istituiva la Comunità europea dell'energia atomica detta più semplicemente EURATOM.

Con il Trattato è stato firmato anche l'Atto finale allegato ad esso, assieme ai 25 paesi membri, vi erano presenti anche i tre paesi che allora erano candidati ad entrare nell'unione ovvero: la Bulgaria, la Romania e la Turchia che firmarono solamente l'Atto finale. Vi era anche un altro stato, la Croazia, che era in veste di osservatore, in quanto paese candidato, come la Bulgaria, Romania e la Turchia, ma che non partecipò ai lavori di stesura del Trattato.

L'elemento di secondo piano, rispetto alla firma del trattato, ma di significativo valore simbolico è che, ancora una volta la cerimonia per la firma di un trattato per l'integrazione europea, è avvenuta a Roma più precisamente nella Sala degli Orazi e Curiazi. Come era avvenuto 47 anni prima con la firma dei trattati che istituivano la Comunità economica europea e la comunità europea per l'energia atomica, trattati firmati dai sei membri fondatori. Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi.

Ora si doveva passare ad un problema molto importante ovvero la ratifica del Trattato da parte degli stati membri. Prima della data prevista dell'entrata in vigore della Costituzione ovvero 1° novembre del 2009. Sarebbe bastato un solo "no" da parte di uno degli stati membri per bloccare l'intero processo di

76 B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, p. 301.

77 R. Prodi, *op. cit.*, p. 141.

78 G. Mammarella e P. Cacace, *op. cit.*, p. 322.

ratifica. L'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi dichiarò che si impegnerà di persona a far sì che l'Italia fosse la prima a depositare gli atti di ratifica. Ma come vedremo non sarà l'Italia la prima ma ben tre paesi la anticiperanno. Mammarella e Cacace evidenziano che nel governo italiano al suo «interno non mancavano le riserve e le perplessità sul Trattato soprattutto da parte della Lega»⁷⁹: questa fu la causa principale del ritardo della ratifica italiana.

3.6 Il Consiglio europeo di Bruxelles del 4 e 5 novembre 2004

Il consiglio europeo riunitosi a Bruxelles esattamente 6 giorni dopo la solenne firma a Roma dei trattati esprime: “ha preso atto con profonda soddisfazione che il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è stato solennemente firmato a Roma il 29 ottobre 2004 a nome di tutti gli Stati membri.”

⁷⁹ *Ivi*, p. 323.

4. I processi di ratifica

4.1 Il quadro generale

Dopo la solenne firma del trattato avvenuta a Roma, i 25 stati membri iniziarono il processo di ratifica del testo costituzionale. Le procedure di ratifica del Trattato seguirono l'articolo IV-447 del trattato stesso. Tale articolo prevedeva la ratifica di tutti gli Stati membri dell'Unione europea, secondo le rispettive norme costituzionali che ciascun paese possedeva. Tale processo doveva terminare prima dell'entrata in vigore del trattato prevista per il 1° gennaio 2006. Tutti gli strumenti di ratifica di ciascun paese dovevano essere depositati presso il Governo della Repubblica Italia dato che fu il paese ospitante della solenne firma del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa. Nel caso che delle ratifiche venissero depositate dopo la data di scadenza la Costituzione sarebbe entrata in vigore il giorno dopo l'ultima consegna degli atti di ratifica. Inoltre, secondo la dichiarazione n. 30 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che adottò il Trattato, prevede che qualora ratificassero solo i quattro quinti degli stati membri e uno o più stati non finissero l'intero procedimento entro due anni dalla firma di Roma ovvero il 29 ottobre 2006, la decisione sul da farsi passerebbe in mano al Consiglio europeo.

È stato notato che «la maggior parte dei paesi aveva optato per la ratifica parlamentare. Una minoranza, tra cui la Francia, l'Olanda, la Spagna, il Lussemburgo e il Regno Unito (che lo avevano annunciato per primo senza mai tenerlo), avevano invece optato per lo strumento referendario»⁸⁰. Infatti, la ratifica di un trattato internazionale può avvenire in tre diversi processi o per via parlamentare, quindi, è il Parlamento nazionale che detiene il potere di confermare la firma del trattato, in tal caso vi possono essere diversi procedimenti a seconda degli stati. Un esempio di ratifica per via parlamentare può essere quello dell'Italia. La ratifica può anche avvenire per via referendaria, quindi, sarà la foto popolare a decidere se il trattato può o non può entrare in vigore come nel caso della Repubblica Francese.

Dopo un mese dalla firma del Trattato costituzionale, i lettoni furono i primi a ratificare il Trattato. Nel mese di febbraio la Spagna ratificò il Trattato con il 70% di voti favorevoli in aprile è il turno dell'Italia e verso maggio i tedeschi ratificano il trattato. «Poi, [...] ci fu il duro colpo dei referendum in Francia e

80 B. Olivi e R. Santaniello, *op. cit.*, p. 307.

Olanda, che ebbero esito negativo, e che avrebbero provocato una delle crisi più dure nella storia dell'integrazione europea”⁸¹

In seguito, vi è riportato la tabella che illustra le date e il sistema di ratifica usato dai diversi paesi dell'Unione europea.

Parte contraente	Data	Risultato
Lituania	11 novembre 2004	- Ratifica parlamentare - 84 voti favorevoli, 4 contrari e 3 astenuti
Ungheria	20 dicembre 2004	- Ratifica parlamentare -323 voti favorevoli, 12 contrari e 8 astenuti
Slovenia	1° febbraio 2005	- Ratifica parlamentare - 79 voti favorevoli, 4 contrari e nessun astenuto
Italia	25 gennaio 2005 6 aprile 2005	-Ratifica parlamentare -Camera dei deputati: 436 favorevoli, 28 contrari, 5 astenuti -Senato: 217 favorevoli, 16 contrari, nessun astenuto
Spagna	20 febbraio 2005 28 aprile 2005 18 maggio 2005	-Ratifica referendaria -76,73% favorevoli (partecipazione del 42,32%) -Ratifica parlamentare -Congresso: 311 favorevoli, 19 contrari, nessun astenuto -Senato 225 favorevoli 6 contrari, 1 astenuto
Austria	11 maggio 2005 25 maggio 2005	-Ratifica parlamentare -Congresso Nazionale: “per alzata di mano” un voto contrario -Consiglio Federale: “per alzata di mano” 3 voti contrari
Grecia	19 aprile 2005	-Ratifica parlamentare -268 favorevoli, 17 contrari, 15 astenuti

81 R. Prodi, *op. cit.*, p. 141.

Malta	6 luglio 2005	-Ratifica parlamentare
Cipro	30 giugno 2005	-Ratifica parlamentare -30 favorevoli, 19 contrari, 1 astenuto
Lettonia	2 giugno 2005	-Ratifica parlamentare -71 favorevoli, 5 contrari, 6 astenuti
Lussemburgo	10 giugno 2005	-Ratifica referendaria -56,52% favorevoli (partecipazione al 87,77%)
	25 ottobre 2005	-Ratifica parlamentare -57 favorevoli, 1 contrario, nessun astenuto
Belgio	28 aprile 2005	-Ratifica parlamentare -Senato: 54 favorevoli, 9 contrari, 1 astenuto
	19 maggio 2005	-Camera dei rappresentanti: 118 favorevoli, 18 contrari, 1 astenuto
	17 giugno 2005	-Parlamento di Bruxelles: 70 favorevoli, 10 contrari, nessun astenuto
	20 giugno 2005	-Parlamento della comunità germanofila: 55 favorevoli, 2 contrari, nessun astenuto
	29 giugno 2005	-Parlamento Vallone: 55 favorevoli 2 contrari, nessun astenuto
	19 luglio 2005	-Parlamento della comunità francofona: 76 favorevoli, nessun contrario, nessun astenuto
8 febbraio 2006	-Parlamento fiammingo: 84 favorevoli, 29 contrari, 1 astenuto	
Estonia	9 maggio 2006	-Ratifica parlamentare -73 favorevoli, 1 contrario, nessun astenuto
Slovacchia	11 maggio 2005	-Ratifica parlamentare: -116 favorevoli, 27 contrari, 4 astenuti
Germania	12 maggio 2005	-Ratifica parlamentare: -Dieta federale: 569 favorevoli, 23 contrari,
	27 maggio 2005	2 astenuti -Consiglio federale: 66 favorevoli, nessun contrario,

		3 astenuti
Bulgaria	1° gennaio 2007	-Ratificato in base al Trattato di adesione all'Unione Europea
Romania	1° gennaio 2007	-Ratificato in base al Trattato di adesione all'Unione Europea
Finlandia	5 dicembre 2006 In sospenso	-Ratifica parlamentare -Parlamento: 125 favorevoli, 39 contrari, 4 astenuti -Parlamento delle Aland: sospeso
Francia	29 maggio 2005	-Ratifica referendaria -54,68% contrari (partecipazione del 69,34%) -Assemblea nazionale e Senato: non definito
Paesi Bassi	1° giugno 2005	-Ratifica referendaria -61,54% favorevoli (partecipazione del 63,30%) -Seconda camera e Prima camera: non definito
Repubblica Ceca	Cancellato	-Ratifica referendaria -Cancellata
Danimarca	Cancellato	-Ratifica referendaria -Cancellata -Ratifica parlamentare -Non definito
Irlanda	Cancellato	-Ratifica referendaria -Cancellata -Ratifica parlamentare -Non definito
Polonia	Cancellato	-Ratifica referendaria -Cancellata -Ratifica parlamentare -Non definito
Portogallo	Cancellato	-Ratifica referendaria -Cancellata -Ratifica parlamentare -Non definito
Svezia	Non definito	-Ratifica parlamentare -Non definito
Regno Unito	Cancellato	-Ratifica referendaria

		-Cancellata -Ratifica parlamentare -Non definito
--	--	--

Stato del processo	Ratifica Parlamentare	Ratifica referendaria
Ratificato	-Austria -Belgio -Bulgaria -Cipro -Estonia -Grecia -Ungheria -Italia -Lettonia -Lituania -Lussemburgo -Malta -Romania -Slovenia -Spagna	-Lussemburgo -Spagna
Processo di ratifica parziale	-Finlandia -Germania -Slovacchia	
Non ratificato		-Francia -Paesi bassi
Processo non concluso/non iniziato	-Repubblica Ceca -Danimarca -Irlanda -Polonia -Portogallo -Svezia -Regno unito	-Repubblica Ceca -Danimarca -Irlanda -Polonia -Portogallo -Regno unito

4.2 La mancata ratifica della Francia

Come si legge nel libro di Tassinari «In alcuni stati verrà organizzato in merito un referendum: esso sarà obbligatorio come nel caso della Danimarca e dell'Irlanda, oppure avrà una mera valenza consultiva come nel caso della Francia»⁸².

Prima di iniziare del referendum, avvenuto il 29 maggio 2004 in Francia, e della mancata adesione al trattato, bisogna andare indietro di quasi un anno per chiarire certi aspetti che ne valgono la comprensione di ciò che accade dopo.

In Francia si parla già di referendum ancor prima della firma solenne del trattato avvenuta il 29 ottobre 2004, nella sala degli Orazi e Curiazi in Campidoglio, a Roma. Infatti, l'allora Presidente della Repubblica francese Jacques Chirac, in occasione della festa nazionale del 14 luglio disse che aveva intenzione di sottoporre il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa ad un referendum popolare.

Il giorno stesso della ratifica, a Roma, il 29 ottobre 2004, del Trattato costituzionale europeo, l'allora Presidente della repubblica francese adiva il *Conseil constitutionnel* rivolgendoli li seguente quesito ovvero se la richiesta dell'autorizzazione di ratifica del trattato dovesse essere preceduta da una revisione della costituzione. Basandosi sull'articolo 54 della Costituzione che recita nel seguente modo: «Consiglio costituzionale, adito dal Presidente della repubblica, dal Primo ministro dal Presidente di una o dell'altra assemblea o da sessanta deputati o sessanta senatori, ha dichiarato che l'impegno internazionale comporta una clausola contraria alla Costituzione, l'autorizzazione a ratificare o ad approvare l'impegno internazionale in questione non può intervenire se non dopo una revisione della costituzione»⁸³.

Successivamente il 19 novembre, il *Conseil constitutionnel*, chiamato in causa dallo stesso Presidente, stabilì, attraverso la decisione 2004-505 DC⁸⁴, che il trattato sarebbe stato ratificato solamente a seguito di una revisione costituzionale.

82 G. Tassinari, *L'unione europea. La storia, le istituzioni, le politiche, la Costituzione: com'è l'Europa oggi e come sarà domani*, Alpha Test, Milano 2005, p. 141.

83 S. Gambino, *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Giuffrè Editori, Milano 2006, p. 79.

84 Cfr. www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505DC.htm (ultima consultazione il 10/10/2023).

Il 31 dicembre dello stesso anno, nel tradizionale *Voeux aux Français*⁸⁵, il Presidente Chirac comunicò ai francesi «così, voi, popolo sovrano, sarete chiamati a scegliere voi stessi il vostro destino» intendendo che avrebbero votato, attraverso referendum, se ratificare o meno il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, prima dell'inizio dell'estate.

Con tale dichiarazione, dunque, il processo che avrebbe preso la Francia per la ratifica del trattato era stato definito nei suoi tratti essenziali.

Il 3 gennaio del 2005 il Ministro della giustizia depositò all'Assemblea nazionale un progetto di legge costituzionale di modifica del titolo XV della Costituzione Francese. Il progetto era costituito da 4 articoli che esplicheranno i loro effetti in due tempi: il primo articolo, che entrò in vigore subito, aggiunge un comma all'articolo 88-1 ed ha come scopo quello di consentire lo svolgimento del referendum annunciato dal Presidente della Repubblica; il secondo, anch'esso di immediata applicazione, inserisce nel titolo XV un nuovo articolo ovvero 88-5, che prevede la sottoposizione ad consultazioni popolari dei progetti di legge per l'autorizzazione alla ratifica di futuri trattati sull'integrazione europea; il terzo, avrebbe avuto effetto dopo la ratifica e l'eventuale l'entrata in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, infine, il quarto articolo, anch'esso di immediata applicazione, prevedeva l'esclusione del referendum per le adesioni di paesi terzi nell'Unione Europea che avevano già avviato i relativi negoziati ovvero Romania, Bulgaria ed Croazia, entrate rispettivamente le prime due nel 2007 e la terza nel 2013.

Questa modifica costituzionale ha fatto in modo che l'intero titolo XV della costituzione francese sia dedicato all'Unione europea "Titolo XV dell'Unione europea".

L'esame parlamentare del testo si svolse in tempi molto ridotti iniziato il 25 gennaio e conclusosi il 28 febbraio con la approvazione delle Camere riunite in *Congrès*. Infatti, l'Assemblea di Palais Bourbon discusse in sede plenaria dal 25 gennaio e l'approvò il primo febbraio con alcuni emendamenti d'origine parlamentare, il Senato procedette all'esame nel mese di febbraio approvandolo il 17 del mese senza apportare modifiche ulteriori rispetto al testo approvato dall'*Assemblée*.

L'approvazione definitiva della revisione costituzionale sarà rimessa non attraverso referendum, ovvero non attraverso la procedura di revisione

85 Cfr. www.vie-publique.fr/discours/145707-declaration-radiotelevisee-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republi (ultima consultazione il 10/10/2023).

costituzionale delineata dall'articolo 89, paragrafo 2, della Costituzione, ma con il parlamento riunito in *Congrès* secondo quanto alternativamente stabilito al paragrafo 3 del medesimo articolo⁸⁶.

Quindi il Presidente della Repubblica convocò, le due Camere riunendole in *Congrès* nella giornata del 28 febbraio 2005 in modo da procedere alla conclusiva approvazione della revisione costituzionale, la quale ha ottenuto ben più dei richiesti 3/5 dei voti espressi, essendosi dichiarati a favore di essa 730 parlamentari su 796 che parteciparono al voto al voto.

4.2.1 Un procedimento già visto

Procedimenti analoghi, ovvero, *saisine* del Consiglio costituzionale, revisione della costituzione e ratifica del trattato attraverso referendum, avvennero in Francia sia per il trattato di Maastricht nel 1992 che per quello di Amsterdam del 1999 quest'ultimo, al contrario degli altri due, non venne ratificato con un referendum.

Nel marzo del 1992 in vista della ratifica del trattato di Maastricht, infatti, il Presidente della repubblica francese Francois Mitterand sollecitò, ai sensi dell'articolo 54 della costituzione, il *Conseil constitutionnel* che evidenziò, con la sentenza Maastricht I⁸⁷, aspetti contrastanti tra i nuovi impegni insiti nel trattato e la Costituzione francese. Specialmente in riferimento ai seguenti aspetti: al diritto elettorale attivo e passivo per i cittadini della futura Unione Europea, sull'unione economica e monetaria e sulle politiche dei visti. Quindi, afferma il *Conseil*, affinché con legge ordinaria potesse essere autorizzata la ratifica, era necessaria una revisione costituzionale.

86 L'articolo 89 della Costituzione, infatti, stabilisce che *les projet de révision*, ovvero i progetti di iniziativa dell'Esecutivo, possono essere approvati definitivamente attraverso il referendum ovvero, alternativamente, dal Parlamento riunito in *Congrés*. In tal caso la revisione è approvata ove raccolga i tre quinti dei voti. Per le *proposition de révision*, ovvero le proposte di iniziativa parlamentare, è sempre necessario, dopo l'approvazione nell'identico testo da parte di entrambe le Camere, il referendum. Delle quindici leggi costituzionali adottate, in applicazione dell'articolo 89 della Costituzione della V Repubblica, una sola, quella relativa alla riduzione della durata del mandato del presidente della Repubblica, è stata sottoposta a referendum, il 24 settembre 2002.

87 Cfr. www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/index.htm (ultima consultazione il 10/10/2023).

In quella situazione, il governo promise una revisione costituzionale tramite la legge 92-554 del 25 giugno 1992⁸⁸, vennero infatti modificati gli articoli 2, 54 e 74 della Costituzione. Gli articoli modificati disciplinavano lo statuto della lingua francese, le modalità di accesso al *Conseil constitutionnel* e ai territori di oltre oceano. Fu inoltre inserito il nuovo titolo XV, concerneva quattro articoli, che disciplinavano in modo specifico la partecipazione della Francia all'Unione Europea.

Anche questa volta, Chirac preferì convocare il Parlamento in Congresso per procedere all'approvazione definitiva della legge costituzionale e, a modifica costituzionale avvenuta, indire il referendum sulla legge di ratifica del trattato, ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione, che venne approvato per soli 538.775.

In occasione della ratifica del trattato di Amsterdam, cinque anni più tardi, durante il periodo della *cohabitation* tra il Presidente della Repubblica Jacques Chirac e il primo ministro Lionel Jospin⁸⁹, adirono congiuntamente il *Conseil constitutionnel*. Analogamente a quanto avvenuto nel 1992, il 31 dicembre 1997, il *Conseil* affermò la necessità di una revisione costituzionale.

Più ridotta è stata la portata di quest'ultima revisione, con la legge 99-45 del 25 gennaio 1999 che novellò l'articolo 88-2 della Costituzione. Questa modifica si riferiva alla libera circolazione delle persone, e ha sostituito integralmente il successivo articolo 88-4, ampliando il novero degli atti da trasmettere alle Camere e la possibilità per queste ultime di intervenire nel processo di determinazione del contenuto degli atti comunitari.

L'allora Presidente della Repubblica non ritenne di sottoporre a referendum la successiva legge di ratifica del trattato di Amsterdam avvenuta con la legge n. 99-229 del 23 marzo 1999⁹⁰.

Nel 2001 in occasione del trattato di Nizza, al contrario, non si ritenne necessario il ricorso alla *saisine* del *Conseil* e, non fu considerato opportuno

88 Cfr. www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000723466/?isSuggest=true (ultima consultazione il 10/10/2023).

89 Lionel Robert Jospin, nato a Meudon, 12 luglio 1937 è un politico francese, è stato Primo ministro francese a partire dal 3 giugno 1997 fino al 6 maggio 2002, a capo di un Governo rappresentato da partiti di sinistra, durante la coabitazione con la presidenza di Jacques Chirac, esponente politico del centro destra francese. È stato per lungo è uno dei massimi esponenti del Partito Socialista francese.

90 Cfr. www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000393551?isSuggest=true (ultima consultazione il 10/10/2023).

sottoporre a referendum la legge di ratifica avvenuta con la legge n. 2001-603 del 10 luglio 2001⁹¹.

4.2.2 La campagna referendaria e il no al referendum

Il referendum del 29 maggio 2005 di certo non era il primo per i francesi su questioni che riguardavano l'Unione Europea, infatti, vi furono referendum per approvazione dei trattati precedenti o ingressi di nuovi membri nell'UE. Per citarne alcuni possiamo fare l'esempio del referendum del lontano 1972, quando i francesi furono chiamati ad esprimersi sull'entrata del Regno Unito nella CEE, il quell'occasione il 68% dei francesi si esprime con voto favorevole. Oppure, nel 1992 i francesi vennero chiamati per approvare il Trattato di Maastricht nel 1992, dove con una maggioranza molto risicata, del 51,05% dei voti, il trattato venne approvato.

Il referendum sul Trattato costituzionale non venne approvato dagli elettori francesi, da sottolineare per la prima volta in questo ambito. Infatti, quel 29 maggio il 70% dei francesi andarono a votare (l'affluenza più alta mai registrata per un referendum in Francia) di cui 55% dei francesi votò no alla costituzione per l'Europa. Una maggioranza netta e indiscutibile.

Gli elettori che votarono no al referendum arrivavano da diversi pensieri e schieramenti politici. Bisogna dire però che molti francesi votarono no, non perché era contrario al Trattato costituzionale ma per ben altri motivi. Infatti, nel 2002 Jacques Chirac venne rieletto Presidente della Repubblica francese, a detta degli osservatori «dopo un voto alquanto rocambolesco. Il Primo Ministro in carica, il socialista Lionel Jospin, era stato eliminato il 21 aprile al primo turno tra la sorpresa generale»⁹². Negli anni successivi in Francia le cose non andarono molto bene per l'economia e le politiche adottate dal Presidente e dal Governo, creando una insoddisfazione generale nei confronti di Chirac e Raffarin⁹³. Fu notato che «il referendum sul Trattato costituzionale rischiava di trasformarsi in un voto di sanzione nei confronti del Governo»⁹⁴.

Al di là di quelli che votarono no per screditare le politiche del presidente Chirac e dei suoi alleati. Rispetto al 1992, i sondaggi, segnavano solo nei

91 Cfr. www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006488366/2023-05-24/?isSuggest=true (ultima consultazione il 10/10/2023).

92 B. Olivi e R. Santanelli, *op. cit.*, p. 307.

93 Jean-Pierre Raffarin, è un politico francese, è stato più volte Ministro, e dal 2002 al 2005 è stato Primo ministro.

94 B. Olivi e R. Santanelli, *op. cit.*, p. 307.

partiti di maggioranza, ovvero Ump e Udf, un aumento favorevole del sì che si attestava intorno al 75-80%.

Clamoroso dal punto di vista politico è stato il rovesciamento del voto degli elettori del Partito Socialista, storico sostenitore dell'integrazione europea. Nel 1992 i socialisti furono i principali sostenitori del Trattato di Maastricht, dato che il 78%, di loro, era favorevole. L'elemento che rende ancor più eclatante il voto dei socialisti è che, il primo dicembre dell'anno precedente si svolse un referendum interno al partito in cui, 120.027 iscritti votarono favorevolmente (58.8%), alla domanda "Approvate la Costituzione europea, sì o no?". Nella campagna elettorale per il 29 maggio lo scontro tra i due schieramenti del sì e del no, capeggiati rispettivamente dal segretario del Ps, Francois Holland⁹⁵, e dal vicesegretario, Laurent Fabius, fu acceso e vibrante. In quel periodo l'immagine del Partito Socialista Francese non era delle migliori, mostrando un partito solcato da una spaccatura tra due anime contrapposte, di un partito in crisi di identità e ancora di una ricerca di una propria fisionomia per il socialismo del terzo millennio. Per concludere i sostenitori del Partito Socialista votarono no al referendum il 60% un vero e proprio colpo di scena.

In maniera meno sorprendente è stato il risultato del sondaggio per quanto riguarda i sostenitori di partiti "estremisti", sia di destra che di sinistra, che con la totale unanimità si sono espressi in modo nettamente contrario alla ratifica del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa.

Se non teniamo conto del rapporto di forza elettorale, quindi degli schieramenti partitici, la differenza dell'esito tra i due scrutini, quello per Maastricht e per la Costituzione, si è verificato soprattutto il cambiamento del voto nella società francese. Infatti, nel 2005, il sì ha attirato soprattutto i quadri dirigenziali e le classi di intellettuali, dai sondaggi emerge che il 65% di essi votarono sì nel 2005 con una percentuale di adesione simile a quella del 1992. Nelle classi popolari e nella middle-class, rispetto al 1992 hanno accentuato il loro voto contrario al referendum, ottenendo: il 79% di no tra gli operai con un aumento significativo di diciotto punti percentuale; tra gli impiegati il no ha avuto il 67% dei voti con ben il 14% in più rispetto a Maastricht; infine, il 53% dei lavoratori della middle-class si sono detti contrari alla costituzione mentre nello scorso referendum la maggioranza si era espressa favorevole con il 62%. Le ragioni del no delle classi medie erano evidenti come sottolineato anzitempo da Romano Prodi «un crescente senso

95 Francois Holland, è un funzionario e politico francese esponente del Partito Socialista, è stato il 24° Presidente della Repubblica francese dal 2012 al 2017.

di precarietà e la paura di vedere progressivamente diminuire il proprio potere d'acquisto e il proprio status sociale»⁹⁶.

Durante la campagna referendari furono sdoganati degli slogan alquanto discutibili dal punto di vista della correttezza e coerenza. Come, per esempio, lo slogan contra la “Costituzione ultraliberista” che secondo i creatori dello slogan minacciava i principi originari del liberismo. Un altro tema usato dalla parte del no è stato quello della “direttiva Bolkestein”, ovvero, consisteva in una proposta di direttiva, che non era ancora stata approvata e che non c'entrava niente con il Trattato, sulla liberalizzazione dei servizi nel mercato unico. Tale proposta evocava la paura detta “dell'idraulico polacco” che, come spiegano Olivi e Santaniello, consiste nella «delocalizzazione e la concorrenza dei lavoratori provenienti dai paesi dell'est»⁹⁷. Il no quindi secondo Prodi «è stato anche un modo di esprimersi contro l'allargamento, in particolare contro la nostra apertura verso la Turchia»⁹⁸.

La vittoria del no al referendum francese fu il risultato di un sommarsi di fattori differenti che portarono al no: l'unione dei voti di protesta in opposizione al governo francese e dei voti antieuropei che presero la traccia della crisi politica palesatasi con le ultime elezioni presidenziali del 2002. Infatti, l'eclatante e inaspettata bocciatura del socialista Jospin e l'incredibile passaggio dell'ultranazionalista Marin Le Pen al secondo turno, avevano gettato un allarme per quanto riguarda il rifiuto dei francesi al sistema politico costituito fino ad allora. Per concludere, un altro dato significativo furono le europee del 2004, le prime dopo l'allargamento, che videro dominare l'astensionismo pari al 57,3% che divenne il record per il paese di oltralpe.

4.3 La mancata ratifica dei Paesi bassi

Pochissimi giorni dopo la bocciatura francese, tramite referendum, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa accadde lo stesso nei Paesi bassi. Infatti, il primo giugno del 2005 l'elettorato nederlandese bocciò il Trattato costituzionale con il 61,6% dei voti contrari. “Come in Francia, la situazione politica dell'Olanda era fortemente cambiata nel corso degli ultimi

96 R. Prodi, *op. cit.*, p. 141.

97 B. Olivi e R. Santanelli, *op. cit.*, p. 308.

98 R. Prodi, *op. cit.*, p. 141.

anni. [...] Dopo dieci anni di governo socialdemocratico, il Primo ministro Willem Kok⁹⁹ aveva dato le dimissioni nel maggio del 2002.»¹⁰⁰

In quell'anno vi fu l'impensabile successo del partito di estrema destra del leader Pim Fortuyn (LPF), appena prima delle elezioni il leader dell'estrema destra venne assassinato e «sull'onda dell'emozione gli olandesi accordarono il 17% dei voti all'LPF»¹⁰¹. Le elezioni vennero vinte dai cristiani democratici e venne nominato Ministro in capo Jan Peter Balkenende. Nella coalizione di governo vi era anche il partito dell'ormai defunto Pim Fortuyn. In quegli anni il paese e soprattutto il governo passavano una fase di instabilità e di crisi politica in generale.

Passando al discorso del referendum, durante la campagna antecedente al voto quasi tutti i partiti si esprimevano favorevoli al trattato costituzionale. Però come avvenuto in parte in Francia, il referendum si dimostrò un voto di protesta con il governo e il sistema politico di allora. Infatti, prima del referendum non avvenne, come in Francia, un dibattito costruttivo sui contenuti del Trattato, in olanda quasi non se ne parlò durante la campagna referendaria. Inoltre, il no francese influenzò decisamente il pensiero e il morale dei nederlandesi.

Analizzando i sondaggi e gli studi fatti su coloro che votarono contro al referendum sia in Francia che nei Paesi bassi ne esce fuori che le critiche si concentrarono soprattutto sulla terza parte della Costituzione che era di fatto già in vigore, mentre le altre due parti contenevano nuovi aspetti estranei all'Unione europea di allora. Gli esperti ritenevano che, l'idea di raggruppare tutto il funzionamento, le regole, i principi... dell'Unione europea in un unico grande trattato era giusto dal punto di vista giuridico ma un suicidio a tutti gli effetti dal punto di vista politico dato che risultava, il trattato, troppo lungo e complesso.

99 Willem Kok, è nato a Bergambacht il 29 settembre del 1938 ed è deceduto ad Amsterdam il 20 ottobre 2018. È stato un politico e sindacalista nederlandese, ed è stato Ministro presidente dei Paesi bassi per due mandati dal 1994 al 2002.

100 B. Olivi e R. Santanelli, *op. cit.*, p. 310.

101 *Ibidem*.

5. Il periodo di riflessione

5.1 Gli stravolgimenti politici

Cangelosi ricorda che Jean Monnet disse «*“J’ai toujours pensé que l’Europe se feirait par les crises et qu’elle serait la sommes des solutions que l’Europe apporterait à ces crises”*». Ma questa volta i leader dell’Unione non erano pronti ad affrontare una situazione che avrebbe richiesto coraggio, immaginazione e leadership»¹⁰². La causa di ciò può essere anche attribuita in parte agli sconvolgimenti politici in atto in Europa.

Durante il periodo di riflessione avvennero alcuni importanti cambiamenti politici all’interno dei paesi dell’unione europea. A partire dalla Polonia, uno dei Paesi più controversi nel processo per adottare una Costituzione per l’Europa, nel settembre del 2005 il partito conservatore, Diritto e giustizia, vinse le elezioni legislative, nominando Kazimierz Marcinkiewicz¹⁰³ Presidente del Consiglio che verrà poi sostituito da Jarosław Kaczyński¹⁰⁴ nel 2006. Grazie alla vittoria dei conservatori il 9 ottobre 2005 venne eletto presidente della polonia Lech Kaczynsky¹⁰⁵, fratello gemello di Jaroslaw. L’elezione di Kazimierz Marcinkiewicz a Presidente del consiglio, fu notato che era fatto molto preoccupante per le sorti dell’Unione europea, dato che «il leader di un partito euroscettico assumeva tale carica nel più grande paese della “nuova Europa”»¹⁰⁶.

In Germania, il 18 settembre 2005 vinse le elezioni il partito CPU/CDU superando di un punto percentuale il partito SPD del Cancelliere uscente Schroeder. Ciò che accadde fu la creazione della grande alleanza tra i due partiti vincitori eleggendo per la prima volta nominata una Cancelliera della Repubblica federale tedesca una donna ovvero Angela Merkel.

102 R. A. Cangelosi, *op. cit.*, p. 169.

103 Kazimierz Marcinkiewicz, nato a Gorzow Wielkopolzki il 20 dicembre del 1959. È un politico polacco ed ha ricoperto il ruolo di Presidente del Consiglio dei ministri dal 2005 al 2006, a capo della coalizione capeggiata dal Partito Diritto e Giustizia.

104 Jarosław Kaczyński, è nato a Varsavia il 18 giugno del 1949. È un politico polacco rappresentante del partito Diritto e Giustizia, è stato Presidente del Consiglio dei ministri dal 2006 al 2007.

105 Lech Kaczynsky, è nato a Varsavia il 18 giugno del 1949 ed è deceduto a Smolensk il 10 aprile 2010. È stato Presidente della Repubblica di polonia dal 2005 al 2010, ed è stato anche Ministro della giustizia

106 B. Olivi e R. Santanelli, *op. cit.*, p. 313.

In Italia le legislative dell'aprile del 2006 diedero una vittoria molto risicata al centro sinistra che vece nominare Presidente del consiglio Romano Prodi ex Presidente della Commissione europea che, prenderà il posto dell'uscente Primo ministro Silvio Berlusconi. Prodi rimase in carica fino al 2008 quando ridivenne Presidente del consiglio Silvio Berlusconi.

Infine, nel maggio del 2007 Nicolas Sarkozy¹⁰⁷ vinse le elezioni per diventare Presidente della Repubblica francese prendendo il posto di Jacques Chirac, al ballottaggio sconfisse Ségolène Royal del Partito Socialista. Sarkozy era esponente del partito di centro destra Unione per un Movimento Popolare.

5.2 Il Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005

Cangelosi ricorderà tale Consiglio nella seguente maniera, «probabilmente il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005 sarà ricordato come il “Vertice dell'incertezza.”»¹⁰⁸

Dopo l'esito negativo dei due referendum che avevano come questione decisionale la ratifica del Trattato che adottata una costituzione per l'Europa tenutisi in Francia e nei Paesi Bassi, i Capi di Stato e di Governo hanno adottato la dichiarazione sulla ratifica del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Tale dichiarazione congiunta prende in considerazione i risultati del referendum e, pur considerando tali risultati non mettano in discussione l'interesse generale dei cittadini europei per la creazione di una costituzione dell'Europa riconosce però, la necessita di un periodo di riflessione comune e costruttivo. I Capi di Stato e di Governo invitano dunque ad un periodo di riflessione il più ampio possibile che coinvolga nello stesso tempo i cittadini, le parti sociali, i partiti politici, i parlamenti nazionali... la dichiarazione ribadisce inoltre che la possibilità di proseguire i processi di ratifica, dando l'opportunità di eventuali aggiornamenti dei calendari in relazione ai futuri sviluppi dei vari Paesi membri. Inoltre, i Paesi membri dichiararono che il Consiglio europeo previsto nel giugno del 2006, sotto presidenza austriaca, dovrà procedere ad una valutazione dell'insieme dei dibattiti nazionali, sulla questione, e dovrà decidere sul da farsi.

107 Nicolas Paul Stéphane Sárközy de Nagy-Bócsa, nato a Parigi il 28 gennaio 1955 ed è un politico e avvocato francese. Ha ricoperto la carica di Presidente della Repubblica francese dal 2007 al 2012, è stato anche più volte Ministro del Governo.

108 R. A. Cangelosi, *op. cit.*, p. 139.

5.3 La Commissione europea, il “Piano D”

“Il Contributo della Commissione al periodo di riflessione: piano D, democrazia, dialogo e dibattito” questo è il titolo completo del documento presentato dal Commissario Barroso il 13 ottobre del 2005. Tale comunicazione illustrava le varie iniziative che la Commissione prevedeva per promuovere gli svariati dibattiti che si sarebbero svolti nei vari paesi europei per quanto riguardava il futuro dell’Europa.

È stato detto che «con la proposta di un piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito la Commissione non punta a un’operazione di salvataggio della Costituzione, bensì a lanciare un ampio dibattito tra le istituzioni democratiche dell’Unione europea ed i cittadini. Il piano va visto come complemento alle iniziative ed ai programmi già esistenti, o previsti, come quelli nel campo dell’istruzione, della gioventù, della cultura e della promozione della cittadinanza attiva in Europa»¹⁰⁹.

La Commissione il 10 maggio dell’anno successivo adottò due comunicazioni sul futuro dell’Unione Europea che sottopose il 15 e 16 giugno al Consiglio europeo. I due documenti si intitolano rispettivamente: “Un agenda dei cittadini: ottenere risultati per l’Europa” e “Il periodo di riflessione e il Piano D”. In tali dichiarazioni si proponeva un duplice approccio alla questione. Il primo, era quello di applicare in breve tempo una di proposte pratiche e concrete, utilizzando ciò che offrivano i trattati vigenti. In secondo luogo, era di continuare il dibattito sul Trattato costituzionale europeo in vista del 2009 anno in cui si intendeva risolvere la questione istituzionale.

Le proposte concrete individuate coprivano i seguenti settori:

1. Mercato interno.
2. Libertà, sicurezza e giustizia.
3. Solidarietà, opportunità e accesso per i cittadini.
4. Ampliamento.
5. L’UE nel mondo.
6. Sussidiarietà.

Per quanto riguardava la questione istituzionale e la costituzione, la Commissione europea proponeva che il prossimo Consiglio europeo adottasse una scaletta di scadenziario di impegni politici e in particolare di una dichiarazione congiunta dei leader politici, che diverrà la base del processo di

109 Cfr. eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52005DC0494 (ultima consultazione il 10/10/2023).

riforma istituzionale europeo. Tale ultima parte è stata accettata quasi completamente nel Consiglio europeo di giugno 2006.

Inoltre, a partire da quella data la Commissione inizia ad inviare tutte le proposte di atti legislativi europei ai Parlamenti nazionali. È stato notato da Gambino che tale iniziativa serviva innanzitutto «per migliorare i rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali e per coinvolgere maggiormente quest'ultimi nel processo legislativo europeo dato che potevano inviare pareri alle sedi europee»¹¹⁰.

5.4 Il Forum interparlamentare sul futuro dell'Europa

Nelle giornate dell'8 e del 9 maggio 2006, in occasione della festa dell'Unione europea, ebbe luogo a Bruxelles una riunione interparlamentare sul futuro dell'Europa. In questa occasione parteciparono, oltre ad alcuni parlamentari europei, anche delegazioni dei Parlamenti nazionali. La riunione fu promossa dal Parlamento europeo e dalla presidenza del Consiglio austriaca. Questa riunione aveva lo scopo di permettere uno scambio di opinioni e vedute tra i vari parlamentari sia europei che nazionali, concentrandosi principalmente su quattro temi specifici che erano: l'Unione europea nel mondo, i confini dell'Unione, la globalizzazione, i modelli sociali ed economici dell'Europa, la libertà, la sicurezza e la giustizia e le finanze dell'Unione. Durante la riunione emersero diverse posizioni, modalità, opzioni e tempi per ridare vita al processo costituzionale ma fu condivisa da tutti l'importanza di coinvolgere i Parlamenti nei processi futuri dell'Europa.

Nelle giornate del 4 e 5 dicembre dello stesso anno avvenne il copione del Forum interparlamentare sul futuro dell'Europa avvenuta nel mese di giugno. Fu promossa dal parlamento Europeo e dalla presidenza del Consiglio finlandese. In tale occasione i gruppi di lavoro trattarono il tema del finanziamento futuro dell'Unione, politica energetica europea e sul ruolo dell'unione nella prevenzione dei conflitti. Il tutto venne poi discusso in assemblea plenaria.

110 S. Gambino, *op. cit.*, p. 275.

5.5 Il Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 giugno del 2006

In occasione del Consiglio europeo del 15 e del 16 giugno 2006 i Capi di Stato e di Governo hanno proceduto ad una valutazione del periodo di riflessione. Il Consiglio europeo ha espresso grande apprezzamento per quanto riguarda le iniziative dei singoli Paesi membri per quanto riguarda il dibattito interno degli Stati, ed è stato molto apprezzato il contributo della Commissione europea per quanto riguarda il cosiddetto Piano D inoltre, il Consiglio esprime grande soddisfazione per il forum interparlamentare sul futuro dell'Europa, svoltosi a Bruxelles l'8 e il 9 maggio 2006 tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali.

Nella dichiarazione finale della riunione, i presenti hanno dichiarato per quanto riguarda il Trattato costituzionale che, auspicano che i processi di ratifica proseguano in quei paesi che il processo si è fermato. Il processo di riflessione è stato utile per far sì che l'Unione europea metabolizzasse le inquietudini e le preoccupazioni affermatesi durante le procedure di ratifica, inoltre, ritiene necessario che vi sia un maggiore dialogo tra le istituzioni europee e i cittadini.

I capi di Stato e di Governo hanno concordato che dovranno sfruttare al meglio i trattati esistenti per dare ai cittadini risultati concreti. Il consiglio europeo «considerò in un certo senso concluso il periodo di riflessione affidando al Governo tedesco, [...] il compito di esplorare le possibili strade di rinegoziazioni basate su «ampie consultazioni» con gli Stati membri»¹¹¹. La Presidenza tedesca dell'Unione europea prevista per il primo semestre del 2007 presenterà una relazione al Consiglio europeo. Sulla base di questa relazione il Consiglio europeo di giugno 2007 dovrà prendere una decisione sulla possibile modalità per un nuovo processo di riforma dei trattati, le iniziative in tal riguardo dovranno essere prese al massimo entro il secondo semestre del 2008 quando la presidenza spetterà alla Francia. Venne stabilita questa data perché nel novembre del 2009 scadrà il mandato della Commissione Barroso e il rinnovo del Parlamento Europeo si svolgeranno nel giugno dello stesso anno. Dunque, il Consiglio europeo invita le Presidenze europee che, si susseguiranno nel periodo di riflessione, ovvero: Finlandia, Germania, Portogallo, Slovenia, Francia, Repubblica Ceca, Svezia; di assicurare una continuità in questo processo di ratifica dei Trattati.

111 B. Olivi e R. Santanelli, *op. cit.*, p. 314.

Il Consiglio, sotto proposta della Commissione europea, invitò i leader europei a adottare una dichiarazione politica univoca in occasione del cinquantesimo anniversario dei trattati di Roma che si tenne a Berlino il 25 marzo 2007.

5.6 La Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007

La dichiarazione di Berlino che, il suo nome completo sarebbe “La dichiarazione in occasione del 50° anniversario della firma del trattato di Roma”. Fu un testo firmato dalla Cancelleria tedesca e Presidente del Consiglio europeo Angela Merkel, dal Presidente della Commissione José Manuel Barroso¹¹² e dal Presidente del Parlamento Europeo Hans-Gert Pottering¹¹³.

La dichiarazione venne scritta per auspicare e dare vita ad un nuovo processo per raggiungere alla stesura di un nuovo trattato entro le elezioni per il Parlamento europeo, previste per il giugno 2009. Tale dichiarazione fu fondamentale per dare il via e poi per trovare l'accordo sul futuro trattato europeo chiamato che prenderà il seguente nome “Trattato di Lisbona” che è in vigore tutt'oggi. Inoltre, fu considerata una dichiarazione molto importante perché venne firmata solo da rappresentanti delle istituzioni europee, anche se c'è da dire che, Angela Merkel¹¹⁴ era pur sempre la cancelliera dello Stato più importante e forte dell'intera Unione europea.

La dichiarazione sottolineava la necessità di un nuovo trattato. Si comprese subito che non si trattava di un nuovo progetto di Costituzione opzione che venne abbandonata, come ricordano Olivi e Santaniello «non c'è più traccia della costituzione europea, ma si fa riferimento all'obiettivo di “dare all'unione europea [...] una base comune rinnovata”»¹¹⁵. L'abbandono del progetto costituzionale fu definitivamente dichiarato con il Consiglio europeo di giugno in cui, tra le altre cose, fu decisa la convocazione della Conferenza intergovernativa durante la presidenza portoghese.

112 José Manuel Barroso, è un politico, docente e dirigente portoghese è stato leader del Partito Social Democratico. È stato Presidente della Commissione europea dal 2004 al 2014 e Primo ministro portoghese dal 2002 al 2004 è stato anche Ministro degli affari esteri.

113 Hans-Gert Pottering, è un politico tedesco. A ricoperto dal 2007 al 2009 il ruolo di Presidente del Parlamento europeo.

114 Angela Merkel, è una politica tedesca leader dell'Unione Cristiano-Democratica di Germania. È stata Cancelliera federale dal 2005 al 2021 ed ha ricoperto più volte il ruolo di Ministra federale.

115 B. Olivi e R. Santanelli, *op. cit.*, p. 314.

La dichiarazione venne poi firmata dai Capi di Stato e di Governo di tutti i paesi membri nella giornata del 27 marzo. Anche in tale occasione vi furono delle aspre discussioni innescate dal veto della Polonia di Jaroslaw Kaczynski, dato che nella dichiarazione non era citata l'origine cristiana dell'Europa. Omissione che venne criticata anche da Papa benedetto XVI. Infine, fu trovato un accordo e la Polonia ritirò il veto.

Il 28 marzo, mentre si svolgeva la sessione plenaria del parlamento europeo, Angela Merkel espose un discorso ufficiale in merito al vertice straordinario svoltosi a Berlino e sulla dichiarazione firmata dalle tre istituzioni europee. Tale discorso sarà il tema principale del dibattito della plenaria.

In seguito, vi è riportato l'intero testo della Dichiarazione di Berlino¹¹⁶.

DICHIARAZIONE

In occasione del cinquantésimo anniversario della firma dei trattati di Roma

L'Europa è stata per secoli un'idea, una speranza di pace e comprensione. Oggi questa speranza si è avverata. L'unificazione europea ci ha permesso di raggiungere pace e benessere. È stata fondamento di condivisione e superamento di contrasti. Ogni membro ha contribuito ad unificare l'Europa, a consolidare la democrazia e lo Stato di diritto. Se oggi l'Europa ha superato definitivamente un'innaturale divisione, lo dobbiamo all'amore per la libertà dei popoli dell'Europa centrale e orientale. L'integrazione europea è l'insegnamento tratto da conflitti sanguinosi e da una storia di sofferenze. Oggi viviamo assieme come mai è stato possibile in passato.

Noi cittadine dell'Unione europea siamo, per nostra felicità, uniti.

I.

116 Cfr. europa.eu/50/docs/berlin_declaration_it.pdf (ultima consultazione del 10/10/2023).

L'Unione europea ci consente di realizzare i nostri ideali comuni: per noi l'essere umano è al centro. La sua dignità è inviolabile. I suoi diritti inalienabili. Donne e uomini hanno pari diritti.

Aspiriamo alla pace e alla libertà, alla democrazia e allo Stato di diritto, al rispetto reciproco e all'assunzione di responsabilità, al benessere e alla sicurezza, alla tolleranza e alla partecipazione, alla giustizia e alla solidarietà.

L'Unione europea concreta un'unicità di vita e di azione comune. Ciò si esprime nella coesistenza democratica di Stati membri e istituzioni europee. L'Unione europea si fonda sulla parità e sull'unione solidale. Rendiamo così possibile un giusto equilibrio di interessi tra gli Stati membri.

L'Unione europea è salvaguardia dell'autonomia e delle diversità delle tradizioni dei suoi membri. L'apertura delle frontiere, la vivace molteplicità di lingue, culture e regioni sono per noi un arricchimento. Molti obiettivi non possono essere conseguiti con un'azione individuale: la loro realizzazione ci impone un'azione collettiva. L'Unione europea, gli Stati membri e le loro regioni e comuni si dividono i compiti.

II.

Siamo di fronte a grandi sfide che non si arrestano ai confini nazionali. L'Unione europea è la nostra risposta a queste sfide. Soltanto assieme potremo salvaguardare anche in futuro il nostro ideale europeo di società a beneficio di tutti i cittadini dell'Unione europea. Questo modello europeo coniuga successo economico e responsabilità sociale. Il mercato comune e l'euro ci rendono forti. Potremo così modellare secondo i nostri valori la crescente interconnessione delle economie a livello mondiale e la sempre maggiore concorrenza sui mercati internazionali. La ricchezza dell'Europa è racchiusa nelle conoscenze e nelle competenze dei suoi cittadini: è questa la chiave per la crescita, l'occupazione e la coesione sociale.

Lotteremo assieme contro il terrorismo, la criminalità organizzata e l'immigrazione illegale. Anche nella lotta contro i loro oppositori difenderemo il diritto alla libertà e i diritti civili. Razzismo e xenofobia non devono trovare mai più terreno fertile.

Ci impegneremo affinché si trovino soluzioni pacifiche ai conflitti nel mondo e gli esseri umani non divengano vittime di

guerre, terrorismo o violenze. L'Unione europea vuole promuovere la libertà e lo sviluppo nel mondo. Vogliamo far arretrare la povertà, la fame e le malattie. In tale contesto vogliamo continuare a svolgere un ruolo trainante.

Vogliamo portare avanti assieme la politica energetica e la protezione del clima e contribuire a sconfiggere la minaccia globale rappresentata dal cambiamento climatico.

III.

L'Unione europea dipenderà anche in futuro dalla sua apertura e, nel contempo, dalla volontà dei suoi membri di consolidare assieme lo sviluppo interno dell'Unione stessa. L'Unione europea continuerà a promuovere la democrazia, la stabilità e il benessere anche al di là dei suoi confini.

Con l'unificazione europea si è realizzato un sogno delle generazioni che ci hanno preceduto. La nostra storia ci ammonisce a difendere questo patrimonio per le generazioni future. Dobbiamo a tal fine continuare a rinnovare tempestivamente l'impostazione politica dell'Europa. È in questo spirito che oggi, a cinquanta anni dalla firma dei trattati di Roma, siamo uniti nell'obiettivo di dare all'Unione europea entro le elezioni del Parlamento europeo del 2009 una base comune rinnovata.

Perché l'Europa è il nostro futuro comune.

6. Bibliografia

Franco Bassanini e Giulia Tiberi, *Una costituzione per l'Europa: dalla Convenzione Europea alla Conferenza Intergovernativa*, Il Mulino, Bologna, 2003p. 240.

Franco Bassanini e Giulia Tiberi, *La costituzione europea; un primo commento*, Bologna 2004, Il Mulino, p. 372.

Rocco A. Cangelosi, *Il ventennio costituzionale dell'unione Europea. Testimonianze di un diplomatico al servizio della causa europea*, Marsilio Editori, Padova 2009, p. 309.

Silvio Gambino, *Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Giuffrè Editori, Milano 2006, p. 874.

Bino Olivi e Roberto Santaniello, *Storia dell'integrazione europea. Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Il Mulino, Bologna 2015, p 378.

Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace, *Storia e politiche dell'Unione europea*, Editori Laterza, Bari 2018, p. 405.

Romano Prodi, *La mia visione dei fatti, Cinque anni di governo in Europa*, il Mulino, Bologna 2008, p. 190.

Guido Tassinari, *L'unione europea. La storia, le istituzioni, le politiche, la Costituzione: com'è l'Europa oggi e come sarà domani*, Alpha Test, Milano 2005, p. 141.

7. Sitografia

Sito Ufficiale del Consiglio europeo:

www.consilium.europa.eu/media/20947/68836.pdf

Puntoeuropa.eu Forlì: www.puntoeuropa.eu/Default.aspx

Sito ufficiale della Camera dei deputati: www.camera.it/leg19/1

Sito ufficiale del Conseil constitutionnel: www.conseil-constitutionnel.fr/

Sito ufficiale della Republique francaise: www.vie-publique.fr/

EUR-Lex: eur-lex.europa.eu/homepage.html

Sito ufficiale dell'Unione Europea: european-union.europa.eu/index_en