
Dalla convenzione al trattato di Lisbona

GIULIANO AMATO

Sulle origini del trattato costituzionale europeo, le conseguenti vicissitudini e le prospettive future per il processo di integrazione, Guido Lenzi ha interrogato Giuliano Amato, che fu vice-presidente della convenzione e animatore della riflessione dell'*Action committee for european democracy* sulla riformulazione del trattato costituzionale. L'*Aced* formulò un mini-trattato che fu sottoposto alla Presidenza tedesca, la quale preferì mandare avanti il trattato di riforma, approvato poi a Lisbona.

G.L. - Ministro Amato, per la prima volta la negoziazione di un trattato europeo è stata preceduta da una convenzione preparatoria, aperta alla partecipazione di diverse componenti istituzionali e della società civile. Come ricostruisce l'origine dell'idea di ricorrere a questa convenzione? Chi la promosse, per quali finalità, con quali argomenti? Come, quando e perché si passò dall'idea di una revisione e semplificazione dei trattati fondamentali, con gli opportuni adeguamenti a nuove necessità, a quella di un trattato costituzionale, con tutte le implicazioni del caso?

G.A. - Il processo di riforma che culminò nei lavori della convenzione aveva avuto il suo avvio con la dichiarazione sul futuro dell'Unione, annessa al trattato di Nizza e nata da un lavoro comune mio e del cancelliere Gerhard Schroeder. Ci si rese conto a Nizza che in vista dell'allargamento, e non solo per quello, occorreva un cambiamento più profondo di quello su cui stavamo convenendo in quell'occasione. Di qui l'impegno a un più ampio dibattito, che investisse competenze, *status* della carta dei diritti, semplificazione dei trattati e delle procedure e ruolo dei parlamenti nazionali, e che conducesse a una conferenza intergovernativa nel 2004.

Non c'era ancora, a Nizza, l'idea di affidare il lavoro a una convenzione. L'idea fu avanzata dopo dalla Commissione e dal Parlamento europeo. E quando, nel dicembre 2001, il Consiglio europeo adottò a Laeken la lista delle questioni istituzionali da affrontare sulla scia della dichiarazione di Nizza, fece sua la proposta della convenzione e ne avviò l'organizzazione.

Per quanto riguarda, invece, la costituzione, essa non rientrava nel mandato di Laeken alla convenzione. Nel mandato si parlava di semplificazione dei trattati e di loro consolidamento in un unico testo, accennando, tuttavia, ad un possibile «futuro costituzionale» dell'Unione. Sarebbe stato il presidente della convenzione Valéry Giscard d'Estaing, già nel suo discorso inaugurale il febbraio 2002, ad auspicare un ampio consenso della convenzione su una singola proposta di «trattato costituzionale che apra la strada a una costituzione per l'Europa». Nel discorso, dunque, c'è una distinzione temporale e logica fra trattato costituzionale e costituzione. La distinzione sparirà nei lavori successivi e la convenzione approverà un «trattato istitutivo di una costituzione per l'Europa».

G.L. - Com'è maturato il Suo coinvolgimento nella convenzione costituzionale come vice presidente della stessa? Con quali intenti, quali aspettative vi ha partecipato?

G.A. - Fu il presidente del Consiglio europeo ai tempi di Laeken, il primo ministro belga Guy Verhofstadt, a volermi come vice-presidente. Con lui avevo lavorato, nei mesi precedenti, in un ristretto gruppo di saggi che lo aveva affiancato nella preparazione del mandato di Laeken. Il mio trasparente impegno europeista, unito alla preparazione tecnica, mi raccomandavano per un lavoro che effettivamente esigeva entrambe le cose e nel quale acquistai autorevolezza grazie ad entrambe. In più fui anche coordinatore della famiglia socialista nella convenzione, il che impegnò molte ore del mio lavoro e mi fece toccare con mano il peso delle perduranti differenze nazionali, al di là della comune affiliazione politica.

G.L. - Quale è stato l'andamento dei lavori, quale il contributo dei diversi partecipanti, quali a posteriori le disfunzioni? Quale il Suo giudizio sul risultato finale? E le Sue prime considerazioni, dopo l'esito dei referendum francese ed olandese?

G.A. - Il metodo della convenzione fu un formidabile passo avanti rispetto alla non trasparenza delle fasi preparatorie delle precedenti conferenze intergovernative. Discussioni aperte sotto gli occhi dell'opinione pubblica, gruppi di lavoro sulle singole tematiche, documenti sempre circolanti in rete, sollecitazione di contributi esterni (e ne arrivarono nell'ordine delle migliaia), incontri con associazioni, università, singoli. E poi la composizione mista della convenzione, che mise insieme rappresentanti dei governi, delle istituzioni europee e dei parlamenti nazionali. Il risultato più sorprendente e positivo fu la convergenza dei rappresentanti parlamentari, europei e nazionali, dopo una fase iniziale nella quale i nazionali erano apparsi spaesati e sparpagliati. Il risultato meno sorprendente e negativo fu, invece, l'ir-

rigidimento dei rappresentanti dei governi nella fase finale, quando tornarono all'abitudine dell'immotivato *niet* sovrano, dopo essersi per mesi acconciati ai soli argomenti razionali spendibili in un dibattito aperto. Nonostante ciò il risultato finale fu sufficientemente buono, anche se la sostanza non corrispondeva al *nomen* costituzione ormai prescelto. Ed io fui il primo a dirlo, notando che speravo fosse femmina (costituzione) e invece era nato maschio (trattato).

I due *referendum* negativi dimostrarono, una volta di più, quanti sono i rischi che il *referendum* fa affrontare, giacché il no e il sì sono motivati molto spesso da ragioni che poco hanno a che fare con il quesito formale. E soprattutto in Francia le ragioni estranee pesarono moltissimo. Ma, per quanto riguardava direttamente il trattato, la conclusione che ne trassi fu che di sicuro era stato un errore chiamarlo costituzione, destando così aspettative e timori che innalzavano i dissensi. Per questo, poi, creai e guidai un gruppo di saggi (Aced), che si adoprò non senza efficacia per la riformulazione del trattato (non più costituzionale).

G.L. - *Come giudica la soluzione di ripiego del trattato di riforma? Perché non si è lasciato cadere del tutto quel testo farraginoso e non si è ripartiti da Nizza, con un ulteriore, snello trattato integrativo?*

G.A. - Il trattato di riforma è il meglio che si potesse ottenere in una stagione nella quale pesavano attorno al tavolo governi nazionali assai poco convinti dell'integrazione europea e indotti a concludere più per necessità che per convinzione. Il trattato salva larghissima parte delle clausole derivanti dal testo della convenzione, ma da un lato appesantisce alcuni meccanismi in modo da renderli il più intergovernativo possibile, dall'altro è circondato da dichiarazioni e protocolli che testimoniano, sino al ridicolo, il prezzo pagato agli Stati membri più euroscettici per averne il sì. Sarà il futuro a decidere che cosa prevarrà. In mano ad un'Europa con più entusiasmo di sé, le clausole del trattato possono consentire grandi passi avanti. In mano ad un'Europa ancora segnata dalla forza dei freni a mano, saranno ovviamente questi a prevalere.

Quanto al trattato «farraginoso», che sarebbe stato meglio sostituire con uno «snello trattato integrativo», attenti a non inseguire la semplificazione inesistente. L'Unione è oggi governata da una pluralità di trattati, che si sono succeduti in modo incrementale. Nella sequenza ci sono anche stati snelli trattati integrativi, ma questi hanno semplicemente aggiunto qualche pinnacolo in più ad una costruzione sempre più variegata e complessa. Contemplare i propri pinnacoli e basta può rendere felice chi li ha disegnati, ma il cittadino e gli operatori continuano ad essere sotto la mole di quel variegato insieme. Per que-

sto il Consiglio europeo di Laeken aveva chiesto di semplificare e consolidare. E ciò che del prodotto della convenzione è apparso «farraginoso» era la parte III, che appunto consolidava in un unico testo tutti i trattati precedenti. Ma era il diritto già vigente, che continuava ad essere vigente essendo almeno leggibile in un unico testo, ordinatamente suddiviso per capitoli (tant'è che il paradosso dei *referendum* contrari è che essi hanno detto no a un testo, tre quarti del quali sarebbero comunque rimasti in vigore, a prescindere da quel voto). Il trattato di riforma ha seguito una strada diversa, ha cancellato quella parte III, ma, facendolo, non ha potuto fare altro che riversare una pioggia di emendamenti sui trattati preesistenti.

Si potevano evitare tanto la parte III quanto, in alternativa, la pioggia di emendamenti? Sì, se si fosse trovato il coraggio di modificare completamente l'impianto giuridico dell'Unione. Io lo proposi durante la convenzione, quando dissi che, in una prospettiva costituzionale, non erano necessarie le singole basi legali per le singole azioni comunitarie. Poteva bastare la lista delle competenze, così come accade per la legislazione statale e regionale in uno Stato decentrato. Ma la mia proposta cadde nel nulla. Urtò gli euroscettici e la stessa Commissione la respinse, perché temeva di perdere il suo *acquis*. E così, in un'Europa nella quale ogni singolo atto deve avere una sua specifica base legale (così come gli atti amministrativi nel nostro diritto interno) è ovvio che gli articoli sono destinati ad essere e a restare centinaia. E a lasciare fuori dalla porta l'aggettivo 'snello'.

G.L. - *Dall'inizio degli anni '90 il processo decisionale dell'UE è sottoposto ad un più intenso scrutinio dell'opinione pubblica, non più appannaggio di élites, ed è condizionato da gruppi d'interesse. Una scuola di pensiero ritiene che si debba farvi fronte con due strategie: il graduale sviluppo di associazioni politiche transnazionali e il rafforzamento del controllo democratico ad opera delle istituzioni nazionali. Quest'ultimo espediente tende, però, a ridurre le possibilità di compromesso a livello transnazionale. D'altra parte cos'è più negativo: che le iniziative del Consiglio europeo siano subordinate a dibattiti nei parlamenti nazionali o che esse risultino poi prive del necessario consenso in fase di attuazione?*

G.A. - Ho sempre diffidato della logica conciliante che cerca di non scegliere fra i corni di uno stesso dilemma, ma in questo caso quanto meno non vedo il dilemma; e penso che servano entrambe le cose. L'Europa di oggi ha bisogno di *élites* non meno di quella di ieri (e se ne avesse di più lungimiranti e più coraggiosamente europee non guasterebbe). A differenza di quella di ieri, però, non può più reggersi sul loro solo sostegno. Ha bisogno che le scelte delle *élites* siano so-

stenute da un informato e convinto consenso di opinione pubblica. Formare quel consenso è, dunque, un'esigenza ineludibile ed è qui che, per una fase di cui non saprei preconizzare la durata, dobbiamo usare due pedali: da un lato quello del rafforzamento di una opinione pubblica transnazionale attraverso i partiti, le associazioni di interesse e i *mass media*; dall'altro, vista la perdurante debolezza di una tale opinione transnazionale, quello del ruolo amplificante dei parlamenti e dei parlamentari nazionali. È più che vero che ciò va fatto, badando bene ad evitare che essi si sovrappongano alle istituzioni europee. Ma con le giuste e possibili cautele, a me pare al momento difficile che si possa rinunciare al canale da essi costituito verso opinioni pubbliche, che sono ancora largamente nazionali. Ma non occorrono norme ulteriori. Occorre la saggezza politica dei governi, che sono fra i decisori ultimi in sede europea e che dovrebbero nel loro stesso interesse rafforzare il consenso alle decisioni da prendere e prese in tale sede, coinvolgendo di più i loro parlamenti.

G.L. - *La reintegrazione dell'Europa ed il cambiamento dello scenario internazionale rende urgente una ridefinizione dell'identità e delle finalità politiche dell'UE, in funzione non soltanto del suo allargamento ma anche delle nuove sfide (gestione di crisi, tematiche transnazionali). Come provvedervi? Quale può essere la forza di attrazione e di proiezione dell'UE? Quale l'incidenza delle procedure di co-decisione, maggioranze qualificate, cooperazioni strutturate, opt-out?*

G.A. - Non l'avrei affidato a un comitato di saggi, l'avrei più volentieri affidato ad un *forum* più rappresentativo¹. Ma il compito di rimettere a fuoco le missioni dell'Unione nel nuovo secolo è urgente e cruciale. Con il trattato di riforma abbiamo restaurato le strutture della nostra chiesa. Ora dobbiamo ravvivare la fede dei nostri fedeli e per avvicinarli serve appunto mostrare loro ciò che fa l'Europa per risolvere i loro problemi. Non tanto e non soltanto i piccoli problemi (anche se spesso proprio su questi sono state efficaci le azioni europee), quanto quelli su cui ci giochiamo in questo secolo le sorti del pianeta o di larghe parti di esso, dal cambiamento climatico, all'ambiente, all'energia, alla pace, al terrorismo. A questi stessi fini sono orientabili diversi degli strumenti di cui ci ha dotato il nuovo trattato: dalla nuova base giuridica per azioni europee in tema di energia al rappresentante per gli Affari esteri, che disporrà di un unico *tool box*

¹ Il riferimento è al comitato di saggi istituito dal Consiglio europeo di Lisbona, sotto la presidenza dell'ex primo ministro Gonzales, «con il compito di tracciare una visione politica per il futuro cammino dell'Unione».

con gli attrezzi dell'attuale alto rappresentante della Pesc e con quelli del commissario per le Relazioni esterne; dalle cooperazioni rafforzate, che specie in materia di difesa e di *peace keeping* (e finora in tale materia non sono consentite) potranno far valere posizioni comuni europee, alla quasi comunitarizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, che consentirà più efficaci azioni comuni contro la criminalità e il terrorismo.

Insomma, se li vorrà usare, gli strumenti per il futuro l'Europa li avrà. L'importante è che i suoi dirigenti e i suoi *leaders* portino in sé, oltre alle stigmate dei vincoli delle rispettive *constituencies* interne, la consapevolezza delle attese che ormai l'Europa suscita nel mondo come possibile protagonista delle scelte che il mondo deve fare per se stesso. L'Europa ormai c'è, basta vedere l'impatto di Schengen per rendersene conto. Occorre farla stare al tavolo da gioco della geo-politica. E farne cogliere i benefici ai suoi cittadini.

All'Estero la *Rivista di Studi Politici Internazionali* si trova o ha lettori a: Aalsmeer, Algeri, Al Kuwait, Amburgo, Amman, Antibes, Atene, Banholt, Belgrado, Berlino, Berna, Bielefeld, Bonn, Boston, Bruges, Bruxelles, Bucarest, Budapest, Buenos Aires, Buffalo, Caen, Cambridge, Canberra, Carapachai, Castellon, Charlottesville, Chicago, Città del Messico, Città del Vaticano, Copenhagen, Crozon, Dublino, Francoforte, Gentilino, Gerusalemme, Ginevra, Grenoble, Hanover, Heidelberg, Helsinki, Hyog Ken, Il Cairo, Khania, Kinshasa, Kobe, Köln, Kuala Lumpur, L'Aja, La Plata, Lasne, La Valletta, Lisbona, Lisse, Londra, Losanna, Lubiana, Lugano, Lussemburgo, Maastricht, Madrid, Manila, Maribor, Maryland, Merida Yuc., Montevideo, Montreal, Mosca, Nanterre, Nashville, New York, Nicosia, Notre Dame, Osaka, Oslo, Osnabrück, Ottawa, Oxford, Palaiseau, Pamplona, Parigi, Pechino, Philadelphia, Pittsburgh, Prešov, Rabat, Rio de Janeiro, Rosario, Salisburgo, San Francisco, San José di Costa Rica, San Paolo, Santa Barbara, Santiago de Compostela, Santiago del Cile, Seoul, Shanghai, Sofia, Stanford, Stoccarda, Stoccolma, Strasburgo, Sydney, Teheran, Thessaloniki, Tokyo, Tunisi, Vancouver, Varsavia, Vienna, Washington, Wellington, Wetherby, Yorks.