Convenzione europea

La Presidenza dell'Unione europea (UE) nel secondo semestre del 2001 era affidata al Belgio, con il primo ministro Guy Verhofstadt. Per preparare le proposte in materia istituzionale, da presentare al Consiglio europeo di dicembre, la presidenza creò il "gruppo di Laeken", composto da Jean-Luc Dehaene, Jacques Delors, Giuliano Amato, Bronisław Geremek e David Miliband. Questo gruppo di personalità aveva il compito di affrontare le seguenti questioni: semplificazione dei Trattati; ripartizione delle Competenze; strumenti politici dell'Unione europea; dibattito istituzionale europeo; finanziamento dell'Unione. Fu il laboratorio dove nacque il testo della "Dichiarazione di Laeken" che rappresenta il testo fondamentale della Convenzione sul futuro dell'Europa.

Il mandato

Il Consiglio europeo approvava la Dichiarazione di Laeken il 15 dicembre 2001. Il testo, scritto in uno stile accessibile, i compone di tre parti, suddivise in vari paragrafi (all'interno dei quali si contano circa 60 domande). La prima parte – *L'Europa a un crocevia* – si apre con una descrizione storica del processo d'integrazione, affermando come l'Unione europea sia stata costruita "gradualmente" e come rappresenti un "successo" per essere una delle maggiori aree del mondo che vive in prosperità e in pace. Nei paragrafi successivi si delineano le due sfide da affrontare contemporaneamente, dentro e fuori i confini dell'Unione: la sfida democratica dell'Europa e il nuovo ruolo dell'Europa in un mondo globalizzato. Nel presentare quest'ultima, si ricordano la caduta del Muro di Berlino (v. anche Germania), la speranza che ne è seguita, e l'11 settembre che «ci ha aperto brutalmente gli occhi». Si afferma poi che «l'Europa deve assumere le proprie responsabilità nella gestione della globalizzazione», indicando il ruolo che essa deve svolgere, ossia quello di «una potenza che vuole iscrivere la

mondializzazione entro un quadro etico, in altri termini, calarla in un contesto di solidarietà e sviluppo sostenibile». Questa prima parte si conclude con un paragrafo su «Le attese del cittadino europeo». Sono citate numerose «questioni transfrontaliere» sulle quali si concentrano le aspettative dei cittadini per un'azione dell'Unione (per esempio: criminalità, flussi emigratori, occupazione, tutela ambientale). Inoltre, sono presi in dovuta considerazione i timori di una parte dell'opinione pubblica verso un'Europa troppo burocratica: «Il cittadino vuole più risultati, risposte più efficaci ai problemi concreti e non un superstato europeo o istituzioni europee che interferiscono in tutto».

La seconda parte della Dichiarazione di Laeken affronta «le sfide e le riforme in un'Unione allargata». È la più lunga e ricca di interrogativi. Poche righe iniziali introducono i vari temi. «L'Unione deve diventare più democratica, più trasparente e più efficiente. Essa deve inoltre dare una risposta a tre sfide fondamentali: 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 fattore di stabilità e in un punto di riferimento in un mondo nuovo, multipolare? Per raccogliere queste sfide occorre porre una serie di domande mirate». Seguono quattro paragrafi su: «una migliore ripartizione e definizione delle competenze nell'Unione europea», sulla «semplificazione degli strumenti dell'Unione», per una maggiore «democrazia, trasparenza ed efficienza nell'Unione europea». Infine, il quarto paragrafo contempla «la via verso una costituzione per i cittadini europei», ponendo il quesito «se questa semplificazione e questo riordino non debbano portare, a termine, all'adozione nell'Unione di un testo costituzionale» (v. anche Deficit democratico).

Nella terza e ultima parte si presenta la «convocazione di una Convenzione sull'avvenire dell'Europa». Tracciando le linee

guida, brevi paragrafi ne descrivono: la composizione, la durata dei lavori, i metodi di lavoro, la natura del documento finale e gli strumenti del Forum e del Segretariato. Il Consiglio europeo, pertanto, decide di convocare una Convenzione «composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Unione». Alla Convenzione i capi di Stato e di governo concedono un anno di tempo a partire dalla prima seduta inaugurale che nella Dichiarazione di Laeken è convocata per il 1° marzo 2002; di fatto, per ragioni di calendario, sarà anticipata al 28 febbraio e alla fine i mesi di lavoro effettivi saranno 16. Il testo indica che in occasione della prima seduta l'assemblea «procederà alla designazione del suo Praesidium e deciderà il suo metodo di lavoro». Tuttavia, è lo stesso Consiglio europeo a designare Valéry Giscard d'Estaing quale presidente della Convenzione e Amato e Dehaene come vicepresidenti, come si può leggere all'inizio della III parte. Pertanto, la designazione della Convenzione è un atto formale. Sul documento finale dell'assemblea poche righe delineano l'obiettivo: «La Convenzione studierà le varie questioni, redigerà un documento finale che potrà comprendere opzioni diverse, precisando il sostegno sul quale ciascuna di esse può contare, o raccomandazioni in caso di consenso. Unitamente al risultato dei dibattiti nazionali sul futuro dell'Unione, il documento finale costituirà il punto di partenza per i lavori della Conferenza intergovernativa che prenderà le decisioni finali». I riferimenti a opzioni diverse, a raccomandazioni e al documento finale come punto di partenza delle Conferenze intergovernative (CIG), mostrano la prudenza con la quale viene convocata la Convenzione dai governi, i quali non rinunciano ad avere l'ultima parola. Per concludere, dalla Dichiarazione di Laeken emerge l'obiettivo di una «Costituzione europea», espressamente citata, da raggiungere attraverso lo strumento della Convenzione.

La composizione

L’assemblea riunisce 105 membri effettivi ai quali si aggiungono 102 supplenti (il presidente e i vicepresidenti non hanno designato nessuno) per un totale di 207 membri. I convenzionali provengono da varie componenti, quali i rappresentanti dei governi, i parlamentari europei e nazionali, i rappresentanti della Commissione europea, i rappresentanti dei paesi candidati, gli osservatori e i supplenti.

La componente dei rappresentanti dei governi comprende i 28 governi partecipanti alla Convenzione, cioè: i 15 Stati membri; i 10 Stati che hanno aderito il 1° maggio 2004 (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Estonia, Lituania, Lettonia, Cipro, Malta, Slovenia; la Romania e la Bulgaria, la cui adesione sarebbe avvenuta il 1° gennaio 2007; infine, la Turchia che non era ancora riconosciuta ufficialmente come paese candidato. Questa componente con 56 membri compresi i supplenti esprime circa il 30% del totale. Una minoranza, ma la presenza dei rappresentanti dei governi nella Convenzione è fondamentale, se si pensa che gli stessi avrebbero animato la Conferenza intergovernativa prevista per l’autunno del 2003. È interessante notare come si verifichi un vero e proprio movimento verso la Convenzione da parte di vari ministri degli Esteri e di personalità con grandi responsabilità politiche nazionali. Questo fenomeno inizialmente rafforza e legittima i lavori della Convenzione, verso la fine ne condizionerà fortemente i risultati. All’apertura, escluse le successive sostituzioni, si possono contare in Convenzione: 15 ministri in carica; 26 ex ministri di cui 7 primi ministri e un ex Presidente della Repubblica.

La delegazione del Parlamento europeo è di 16 membri titolari e di 16 supplenti, rispettando un equilibrio tra le principali formazioni politiche – Partito popolare europeo (PPE), Partito socialista europeo (PSE), gruppo ecologista (Verdi) (v. Partito verde europeo) ed euroscettici (v. Euroscetticismo). La delegazione del PE appare molto determinata: sia perché il

PE vede realizzare la sua richiesta storica di poter partecipare con pari dignità agli sforzi di riflessione sulle riforme istituzionali, sia perché ha il vantaggio di lavorare "sul posto", essendo la Convenzione ospitata nella sua sede di Bruxelles, usufruendo di un sostegno amministrativo efficace e competente di cui i parlamentari nazionali saranno privi.

La presenza dei parlamentari nazionali costituisce una delle principali novità della Convenzione. Per la prima volta questi sono invitati ad esprimere il loro parere in merito all'adozione di riforme istituzionali europee. Fino ad allora, erano coinvolti solo per l'adozione dei trattati in fase di ratifica. Questa componente è la più numerosa. Ogni parlamento designa due membri, per tenere conto delle due camere nei sistemi bicamerali, in vigore nella maggior parte degli Stati europei. L'unica eccezione è costituita dalla scelta del Parlamento federale belga, che ha preferito nominare Elio Di Rupo per la Vallonia e Karel De Gucht per le Fiandre, entrambi non parlamentari. I parlamentari nazionali sono 56 membri su un totale di 105 (o 112 su 207, considerando i supplenti). È evidente come tale componente rappresenti più della metà della Convenzione. Inoltre, insieme ai 16 membri del Parlamento europeo la componente parlamentare arriva a 72 su 105 (o 144 su 207), raggiungendo una larga maggioranza con circa il 70% del totale. È lecito, quindi, domandarsi in che modo questi numeri possano condizionare i lavori della Convenzione. A questo riguardo si potrebbe sottolineare come nei dibattiti in plenaria siano evidenti le richieste sostenute dai parlamentari, in particolare nella fase finale, senza però incidere efficacemente sui risultati dei lavori. Questo dipende da molti fattori, primo fra tutti la scelta dei metodi di lavoro (si veda più avanti). I parlamentari nazionali rispetto a quelli europei faticano maggiormente a muoversi nella nuova dimensione. È nella fase di ascolto che i parlamentari nazionali trovano la possibilità di orientarsi e sentirsi a loro agio.

La Commissione europea costituisce la componente meno numerosa. I due titolari sono: il commissario francese Michel Barnier e il portoghese António Vitorino accompagnati da due supplenti, rispettivamente David O'Sullivan e Paolo Ponzano. Rappresentando l'istituzione che assicura le funzioni dell'esecutivo europeo e tutela l'interesse dell'Unione, durante i lavori della Convenzione questa componente svolge un ruolo importante, offrendo l'esperienza dei suoi commissari e funzionari, avanzando anche proposte innovative.

Inoltre, vi sono i rappresentanti dei paesi candidati che non formano propriamente una "componente", ma un gruppo trasversale. La Dichiarazione di Laeken indica come questi siano «rappresentati alle stesse condizioni degli Stati membri», specificando che «parteciperanno alle deliberazioni senza tuttavia avere la facoltà di impedire un consenso che si dovesse delineare fra gli Stati membri». Il loro pieno coinvolgimento è una differenza sostanziale rispetto alla Convenzione sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. È il primo esperimento in cui l'Unione lavora a 28, provando concretamente "la rivoluzione dei numeri". I convenzionali originari dei paesi candidati sono 39 su 105 (o 78 su 207 inclusi i supplenti), esprimendo circa il 40% del totale. All'inizio la presenza dei 13 paesi candidati è accompagnata da molte incognite. Sarà necessario entrare nello svolgimento dei lavori per conoscere le loro posizioni, i temi più sensibili e osservare quanto costituiscano veramente un gruppo omogeneo.

La Dichiarazione di Laeken prevede anche la presenza di osservatori designati dal Comitato delle regioni e dal Comitato economico e sociale, insieme al Mediatore europeo. Nella pratica la sola differenza rispetto agli altri membri è nel momento di dare loro la parola: infatti gli osservatori intervengono sempre verso la fine delle sessioni.

Un ruolo particolare spetta ai supplenti. La Dichiarazione di Laeken indica che «in caso di assenza, i membri della

Convenzione possono farsi sostituire soltanto da supplenti», intendendo la supplenza in senso stretto del termine. In realtà prevale un'interpretazione più estensiva. Eccetto le componenti dei governi e della Commissione, i supplenti sono espressione di un colore politico diverso rispetto ai titolari: per esempio, Valdo Spini dell'opposizione di centrosinistra è il supplente di Marco Follini, rappresentante del Parlamento italiano ed esponente del governo di centrodestra. In queste condizioni lo status dei supplenti diventa molto simile a quello dei titolari, anche se non è subito evidente come ricorda lo stesso Spini nel suo libro testimonianza sull'esperienza di convenzionale: «I supplenti si sono fatti valere e, poco a poco, hanno approfittato degli spazi loro offerti dal regolamento nonché da quelli che di volta in volta riuscivano a conquistare». Durante i lavori della Convenzione i supplenti siedono nell'emiciclo dietro un cavalletto bianco (mentre è verde quello dei titolari), partecipano con pari dignità soprattutto ai gruppi di lavoro e non hanno alcuna preclusione al diritto di presentare emendamenti. Tuttavia, nella fase finale s'impone una certa gerarchia per gli interventi: primi i titolari, poi i supplenti e ultimi gli osservatori.

Dalla precedente descrizione delle varie componenti emerge la grande eterogeneità della Convenzione. Lo stesso Valery Giscard d'Estaing individua in questa singolare composizione uno svantaggio e un vantaggio. Da una parte, è evidente una "fragilità umana" iniziale della Convenzione. Per garantirne il successo è indispensabile generare uno spirito di gruppo che superi le molteplici identità. A tal fine la fase di ascolto si rivela preziosa. Dall'altra, la Convenzione rappresenta l'immagine dell'Europa "reale" degli anni 2000, dove si esalta il confronto di sensibilità, opinioni e visioni diverse. La retorica europeista dei governi e delle istituzioni incontra la voce dei parlamentari che esprimono le idee dei cittadini; l'esperienza dei commissari incontra il desiderio di conoscere dei rappresentanti dei paesi candidati.

La Convenzione è un’occasione per svelare i pregiudizi, gli schemi e le resistenze che da sempre accompagnano il processo di integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della).

Di fronte a tanti attori una regia è necessaria. Il Praesidium è l’organo che orienta i lavori, che rappresenta tutte le componenti, è la struttura intermedia tra la presidenza e la plenaria. I convenzionali sono troppo numerosi per occuparsi direttamente della redazione dei testi ed elaborare i compromessi politici. Questa funzione è propria del Praesidium, la cui formazione è stabilita nella Dichiarazione di Laeken. Il Praesidium è composto da 13 membri: il presidente e i due vicepresidenti; due rappresentanti della delegazione del Parlamento europeo (Klaus Hänsch, deputato tedesco del gruppo socialista e già presidente del PE; Inigo Mendez de Vigo, deputato spagnolo del Partito popolare europeo); due rappresentanti dei parlamenti nazionali (Gisela Stuart, deputata inglese laburista; John Bruton, già primo ministro irlandese per il centrodestra); i due rappresentati della Commissione (Michel Barnier e Antonio Vitorino); i tre rappresentanti dei governi delle tre presidenze succedutesi nel periodo della Convenzione (in ordine cronologico, comprese eventuali sostituzioni, per la Spagna il ministro degli Esteri Ana Palacio e Alfonso Dastis; per la Danimarca, Christophersen Henning, già commissario europeo; infine, per la Grecia, Georgios Katiforis e Andreas Papandreu). Su richiesta dei paesi candidati, il Praesidium decide di accogliere a titolo di invitato permanente un loro rappresentante. Per rispettare l’equilibrio della Dichiarazione di Laeken, l’elezione avviene tra i membri della componente parlamentare. La scelta dei paesi candidati designa Alojze Poterle, membro titolare del parlamento sloveno; è il favorito anche per aver già ricoperto la carica di primo ministro in Slovenia. Questi beneficia, nella pratica, di uno status identico a quello degli altri partecipanti. Dopo alcune settimane, il Praesidium decide di invitare anche il segretario generale della Convenzione,

l’inglese John Kerr. Come riconosce lo stesso Étienne De Poncis, membro del Segretariato: «Formalmente questa decisione fu presa per non rimanere 13 intorno al tavolo. Essa dimostrava in realtà lo spazio e l’influenza che egli aveva assunto». Il Praesidium, pertanto, raggiunge il numero di 14 membri (compreso il segretario generale) e dal punto di vista delle nazionalità è suddiviso in due francesi, due inglesi, due spagnoli, un tedesco, un italiano, un irlandese, un greco, un danese, un portoghese e uno sloveno. Svolgendo un ruolo chiave nel prendere le decisioni, i paesi non rappresentati denunceranno l’assenza di equilibrio nel Praesidium, dove, in particolare nella fase finale, gli interessi nazionali prevarranno su quello europeo e sulla logica di rappresentanza delle varie componenti, inasprendo la ricerca del consenso.

Infine, per organizzare i lavori della Convenzione è fondamentale il ruolo del Segretariato. Su indicazione dello stesso Giscard d’Estaing l’organo è composto da un ristretto numero di giuristi altamente qualificati e provenienti dalle istituzioni europee e dai servizi nazionali. L’équipe è guidata da un segretario generale, John Kerr, ex numero due del Foreign Office e già ambasciatore britannico a Washington, affiancato da un segretario generale aggiunto, Annalisa Giannella, da un portavoce e da 12 “redattori”, oltre che da 15 funzionari esperti nelle varie materie trattate. La composizione riflette quella della Convenzione poiché, eccetto la componente dei parlamenti nazionali, ognuna è rappresentata: così i membri provengono dal Segretariato generale del Consiglio, della Commissione, del Parlamento o, come il segretario generale e il portavoce, direttamente dalle amministrazioni nazionali degli Stati membri. È rispettato anche un equilibrio tra le diverse nazionalità; infatti, ne sono parte due inglesi, due tedeschi, due italiani, due spagnoli, due belgi, un francese, una svedese, una polacca, una olandese e un portoghese. Il Segretariato svolge il ruolo di una struttura amministrativa. Destinatario di numerosi emendamenti, esso mette in rilievo quelli che giudica più

significativi e pertinenti, assumendo un potere discrezionale inevitabile. Nel procedere delle sessioni sempre più determinante è la figura del segretario generale. Di lui scrive Étienne De Poncis: «Il segretario generale, signor Kerr, ha molto spesso influenzato i lavori del Praesidium a tal punto da aver un ruolo a volte decisivo, quasi sempre a favore delle posizioni difese dai suoi compatrioti britannici.»

La fase di ascolto

La fase di ascolto comprende le sessioni plenarie dal 28 febbraio al luglio 2002. È un periodo fondamentale per creare uno spirito di gruppo all'interno dell'assemblea e per colmare le differenze tra i partecipanti. Si pensi alla condizione dei parlamentari nazionali rispetto a quella dei deputati europei, oppure tra i rappresentanti dei paesi candidati e degli Stati membri. È necessario superare una diffidenza iniziale tra le varie componenti, la paura dei novizi e una certa confusione generale. Nei primi dibattiti emergono le classiche fazioni tra le diverse visioni d'Europa, come le logiche proprie del "pensiero unico" di Bruxelles. Scrive al riguardo Valéry Giscard d'Estaing: «Durante le prime sessioni della Convenzione, i riferimenti ai soliti temi del pensiero unico (bruxellese) erano salutati da ovazioni appassionate. Poi, con il tempo, i convenzionali sono giunti ad un apprezzamento più sobrio ed aperto delle questioni. E gli applausi sono diventati più rari».

Sono i mesi in cui avviene il coinvolgimento della società civile e dei giovani, soprattutto la scelta dei metodi di lavoro (v. Forum della società civile). Sono i mesi in cui nasce un clima di fiducia, è lo "spirito della Convenzione" indispensabile per affrontare la sfida perché «la fiducia rende coraggiosi».

Nel suo discorso di apertura, Giscard d'Estaing formula tre importanti osservazioni per orientare i lavori. La prima

riguarda la natura dell'organo. «Non siamo né una Conferenza intergovernativa né un Parlamento», afferma il presidente. Infatti, l'assemblea non ha ricevuto il mandato dai governi per negoziare in loro nome proposte sul futuro dell'Unione europea e non è un'istituzione eletta dai cittadini. «Una Convenzione è un gruppo di uomini e donne riuniti all'unico fine di elaborare un progetto comune. Il principio della nostra esistenza è la nostra unità», precisa Giscard d'Estaing rivolgendosi alle diverse componenti dell'emiciclo. La seconda osservazione riguarda il rapporto tra il Praesidium e la plenaria (al riguardo il presidente rassicura: «la Convenzione è la Convenzione»), di essere garante dell'equilibrio tra l'organo direttivo e l'assemblea. La terza osservazione è la presa di coscienza che dopo la Conferenza di Messina del 1955 «i lavori della Convenzione presentano […] il carattere di una rifondazione intellettuale del futuro dell'Unione europea». Oltre a queste indicazioni che si aggiungono alle "regole esterne" del mandato Laeken sono indispensabili "regole interne". La loro elaborazione avviene in tempi rapidi. All'apertura è distribuito un "Progetto di regolamento interno" (CONV 3/02) sul quale tutti i convenzionali preparano emendamenti da depositare presso il Segretariato (i documenti della Convenzione hanno la sigla CONV e sono numerati in ordine crescente con le ultime due cifre che indicano l'anno). Le proposte di modifica sono 347 per un testo di 17 articoli. Il Praesidium rielabora i suggerimenti in una nuova versione denominata "Nota sui metodi di lavoro" (CONV 9/02) che è illustrata e approvata nella plenaria del 21-22 marzo 2002. Le proposte di modifica sono presentate per la maggior parte dai singoli membri, a dimostrazione di come non vi sia ancora uno spirito di gruppo nelle componenti e nell'assemblea. Gli emendamenti si ispirano apertamente ad una logica parlamentare, per le osservazioni del presidente sopra esposte, e tuttavia non sarà questa a prevalere. Infatti, alle numerose richieste di procedere con votazioni sulle questioni più rilevanti o più dibattute, il Praesidium risponde che, dato il carattere disomogeneo della composizione della

Convenzione, non è opportuno ricorrere al voto. Infatti, nella sua prima riunione informale (22 febbraio 2002) il Praesidium decide che la Convenzione «dovrebbe mirare a raggiungere un *consensus* o, almeno, a una sostanziale maggioranza». Un modo di funzionamento originale della Convenzione è rappresentato proprio dal metodo del "consenso" per raggiungere l'accordo. Alain Lamassoure definisce così il *consensus*: «quando una vasta maggioranza che comprende tutte le categorie e principali sotto-categorie di un gruppo, accetta una proposta, tanto che coloro che sono contrari non gridano troppo forte […]».

Fin dall'inizio, la Convenzione si apre alla società civile e per questo, tecnicamente, adotta strumenti nuovi di dialogo. Tra questi il sito internet ufficiale (www.european-convention.eu.int), un forum online riservato alle organizzazioni della società civile che intendono contribuire ai lavori, e una pagina web dove inserire i contributi dei singoli cittadini. Inoltre, vi è anche la possibilità di seguire i lavori dalle tribune del parlamento europeo e tramite internet le dirette delle sessioni. Altre strutture che consentono il dialogo della Convenzione sono i dibattiti nazionali e i "gruppi di contatto". Questi hanno presentato i risultati prodotti in occasione della sesta sessione (24-25 giugno 2002) dedicata all'ascolto dei contributi esterni, ovvero i punti di vista sul futuro dell'Europa espressi da 38 associazioni della società civile europea. I "gruppi di contatto" erano suddivisi nei seguenti temi (tra parentesi il membro del Praesidium come relatore): "Settore sociale" (Klaus Hänsch); "Ambiente" (Georgios Katiforis); "Cittadini ed Istituzioni" (Jean-Luc Dehaene); "Mondo accademico" (Giuliano Amato); "Poteri locali e regionali" (Ana Palacio); "Diritti dell'uomo" (António Vitorino); "Sviluppo" (Henning Christophersen); "Cultura" (Alojze Peterle). Durante i lavori alcuni "gruppi di contatto" continueranno ad incontrarsi. Tuttavia, non mancano le critiche per aver limitato la consultazione alle

organizzazioni presenti a Bruxelles. Alain Lamassoure propone di distribuire in ogni casa un questionario sul futuro dell'Europa per coinvolgere i cittadini; la proposta riceve l'appoggio di Giscard d'Estaing, ma non viene attuata per timore di un insuccesso. Alla fine dei lavori la Convenzione rappresenta una vera propria apertura alla società civile rispetto alle precedenti Conferenze intergovernative (alla fine dei lavori si registrano 692.250 visitatori al sito della Convenzione e 1145 contributi di associazioni e organizzazioni).

Un altro aspetto originale è il coinvolgimento dei giovani. Un riferimento alla gioventù è presente nella Dichiarazione di Laeken e nel discorso di apertura del presidente. Il Praesidium approva la proposta di organizzare un evento giovanile nella riunione del 27 marzo e prevede di svolgere la Convenzione europea dei giovani tra il 9 ed il 12 luglio 2002. L'assemblea è composta di 210 giovani tra i 18 e 25 anni designati dai convenzionali, che sono invitati a tenere conto delle proposte avanzate dalle associazioni nazionali ed europee.

La delegazione italiana è composta da 9 membri: Ginevra del Vecchio e Alessandro Provini, nominati da Gianfranco Fini e Francesco Speroni, per il governo; Lucia Pasqualini, Salvatore Greco, Giorgio Ialongo e Samuele Pii, nominati rispettivamente da Lamberto Dini, Marco Follini, Filadelfio Basile e Valdo Spini, in rappresentanza del Parlamento italiano; infine, Francesca De Martinis, Giacomo Filibeck e Paolo Zanetto, nominati nella delegazione del Parlamento europeo. La Convenzione dei giovani è presieduta dall'italiano Giacomo Filibeck insieme a due vice presidenti, la danese Ellen Trane Norby e la maltese Roberta Tedesco Triccas. L'esperienza genera un effetto moltiplicatore: si organizzano molte Convenzioni a livello locale e nazionale per discutere le proposte provenienti dalla Convenzione europea ed elaborarne delle nuove. Alcune di queste sono ancora attuali – si pensi

all’idea di un governo europeo, all’abolizione del veto in tutte le politiche dell’Unione, a un servizio civile per tutti i giovani e ad un referendum europeo. Grazie a questa esperienza molti giovani hanno conosciuto la politica con l’Europa.

I temi delle sessioni plenarie nella fase di ascolto sono i seguenti: 28 febbraio sessione inaugurale; 21-22 marzo “Che cosa vi attendete dall’Unione europea?”; 15-16 aprile “I compiti dell’Unione”; 23-24 maggio “Gli strumenti dell’Unione”; 6-7 giugno “Giustizia e Affari interni e il ruolo dei parlamenti nazionali” (v. anche Giustizia e affari interni); 24-25 giugno “L’ascolto della società civile”; 11-12 luglio “La Politica estera e di sicurezza comune (PESC), la Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD) e la relazione della Convenzione europea dei giovani”.

La fase di studio

La fase di studio è caratterizzata principalmente dallo svolgimento dei gruppi di lavoro e dalla presentazione del progetto preliminare. Il disegno iniziale del presidente prevede di affrontare le questioni istituzionali nei loro molteplici aspetti: l’assetto istituzionale del Trattato di Nizza; il punto di vista federalista (v. Federalismo); la modernizzazione del metodo comunitario ed il significato della formula “federazione di Stati-nazione”. In realtà, Giscard d’Estaing è costretto ad un cambio di strategia. Infatti, fin dai primi dibattiti, rendendosi conto delle forti divergenze, il presidente rinvia il momento in cui affrontare le istanze sopra citate. La priorità diventa creare uno spirito di gruppo. Conseguenza diretta è il prolungarsi dell’attesa per convocare i gruppi di lavoro, i quali non avranno il mandato di riflettere sulle questioni istituzionali. Essi sono certamente il luogo in cui si elabora la maggior parte delle proposte della Convenzione. Da una parte, diventano strumenti per continuare a tessere quella fiducia, prima umana poi politica, indispensabile al raggiungimento del consenso;

dall'altra, sono anche contenitori del dissenso che emerge durante i lavori. Non passano inosservati il ritardo sulla convocazione dei gruppi e la scelta oculata dei mandati.

Gli undici gruppi di lavoro sono i seguenti (si indicano tra parentesi i rispettivi presidenti): "Sussidiarietà" (v. anche Principio di sussidiarietà) (Iñigo Mendez de Vigo); "Carta dei diritti fondamentali" (António Vitorino); "Personalità giuridica" (v. anche Personalità giuridica dell'Unione europea) (Giuliano Amato); "Ruolo dei parlamenti nazionali" (Gisela Stuart); "Competenze complementari" (Henning Christophersen); "Governance economica" (Klaus Hänsch); "Azione esterna" (Jean-Luc Dehaene); "Difesa" (Michel Barnier); "Semplificazione" (v. anche Semplificazione legislativa) (Giuliano Amato); "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (John Bruton); "Europa sociale" (Georgios Katiforis).

Le relazioni dei gruppi di lavoro sono interessanti per tre ragioni: mostrano l'utilità del metodo Convenzione; introducono i contenuti del progetto di Costituzione adottato per consenso; evidenziano quanto delle migliori proposte iniziali sarà perduto nel compromesso finale.

Questa fase di studio è la più lunga perché inizia nel settembre 2002 e si conclude nella sessione del 6-7 febbraio 2003, sovrapponendosi a quella di redazione, avviata a gennaio del nuovo anno con la bozza dei primi 16 articoli preparata dal Praesidium. Infatti, il dibattito sulla relazione finale dell'ultimo Gruppo di lavoro "Europa sociale" e sulla dimensione regionale in Europa, svoltosi nella plenaria del 6-7 febbraio, caratterizza questa sessione come una componente della fase di studio. Durante questa fase è presentato dal Praesidium il primo schema di Trattato costituzionale, ricevendo un'accoglienza positiva dai convenzionali. Per la particolare importanza dei suoi contenuti e per l'episodio che ha rappresentato, è opportuno menzionare il "Progetto Penelope": il documento elaborato da un gruppo di esperti

della Commissione europea, su indicazione del presidente Romano Prodi, che pur non avendo l'ufficialità dell'organo raccoglie le principali idee della Commissione, con alcuni contributi originali sulla riforma dell'Unione.

In questa fase continua il movimento dei governi verso la Convenzione. Nell'autunno diventano membri anche i ministri degli Esteri Joschka Fischer e Dominique de Villepin come rappresentati di Germania e Francia.

I temi delle sessioni plenarie nella fase di studio sono i seguenti: 12-13 settembre, la semplificazione degli strumenti giuridici; 3-4 ottobre, le relazioni dei gruppi (III-I) "Personalità giuridica" e "Sussidiarietà"; 28-29 ottobre, presentazione del progetto preliminare e relazioni dei gruppi (IV-II) "Parlamenti nazionali" e "Carta dei diritti"; 7-8 novembre, le relazioni dei gruppi (VI-V) "Governance economica" e "Competenze complementari" e prosecuzione del dibattito sulla bozza preliminare; 5-6 dicembre, intervento del presidente della Commissione e relazioni dei gruppi (IX-X) "Semplificazione" e "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia"; 20 dicembre, relazioni dei gruppi (VII-VIII) "Azione esterna" e "Difesa"; 20-21 gennaio 2003 (sovrapposizione con la terza fase dei lavori), primo dibattito sulle istituzioni; 6-7 febbraio 2003, la relazione del gruppo (XI) "Europa sociale" e dibattito sulla dimensione regionale e locale in Europa. Significative in questa fase le relazioni e i discorsi di Valéry Giscard d'Estaing: alla sessione inaugurale della Convenzione europea dei giovani (10 luglio 2002); al Collegio d'Europa di Bruges (2 ottobre 2002); al Consiglio europeo di Bruxelles (24 ottobre 2002); alla Sala Zuccari a Roma (30 ottobre 2002); all'Assemblea nazionale a Parigi (3 dicembre 2002); al Consiglio europeo di Copenaghen (12-13 dicembre 2002).

La fase di redazione

Nella fase di redazione avviene la stesura degli articoli del

progetto, come spiega lo stesso Giscard d'Estaing: «vale a dire le […] raccomandazioni e una proposta concreta». Questa fase coincide con una particolare situazione politica in Europa e nel mondo. In seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, al World Trade Center di New York e al Pentagono, il presidente degli Stati Uniti Gorge W. Bush, proclama la "dottrina della guerra preventiva", avviando la lotta al terrorismo con le operazioni militari in Afghanistan. Intanto, il 1° gennaio 2002 l'euro entra in circolazione in dodici Stati dell'Unione. Il 12-13 dicembre 2002 il Consiglio europeo di Copenaghen conferma l'obiettivo dell'allargamento ai dieci paesi candidati per il 1° maggio 2004. Tuttavia, gli eventi dell'11 settembre mettono in crisi l'Europa che appare ancora politicamente divisa e incapace di agire di fronte alle vicende internazionali, in particolare all'imminente guerra contro l'Iraq. La Convenzione entra nella terza fase dei lavori. Il 27 gennaio 2003 si svolge un Consiglio Affari generali e relazioni esterne dell'Unione che ribadisce il ruolo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nell'attuazione della risoluzione 1441 e la sua responsabilità nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Questa responsabilità deve essere rispettata, affermano unanimemente i ministri degli Esteri europei, esprimendo apprezzamento e la loro "piena fiducia" per il lavoro svolto dagli ispettori ONU diretti da Hans Blix e Mohamed El Baradei. Appena 3 giorni dopo, il 30 gennaio, otto leader europei (di cui 5 capi di governo dell'UE: lo spagnolo José María Aznar, l'inglese Tony Blair, l'italiano Silvio Berlusconi, il portoghese José Manuel Durão Barroso, il danese Anders Fogh Rasmussen, il ceco Václav Havel, il polacco Leszek Miller e l'ungherese Péter Medgyessy) pubblicano sui giornali un documento di solidarietà con gli Stati Uniti che di fatto, pur ribadendo la fiducia alle Nazioni Unite, pone essenzialmente come pregiudiziale il legame transatlantico. È necessario un Consiglio europeo straordinario il 17 febbraio, alla presenza del segretario generale delle Nazioni Unite e del presidente del PE, per "riaffermare" le conclusioni del 27 gennaio e

dunque l'approccio "multilateralista" dell'UE, che riconosce nelle Nazioni Unite l'unico garante della legalità internazionale. Quando, il 7 marzo 2003, il ministro degli Esteri francese Dominique De Villepin interviene al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sostenendo che la posizione della Francia è quella dell'Unione europea, ha formalmente ragione, ma la sua affermazione è in realtà assai più debole alla luce delle divisioni interne agli Stati europei. Pochi giorni dopo inizia la seconda guerra in Iraq.

La Convenzione sembra essere un luogo dove non giungono le tensioni tra i due fronti, a favore e contro la guerra. Infatti, i riferimenti alla crisi irachena non influenzano l'agenda dei lavori, almeno non direttamente. In merito, aprendo i lavori il 6 febbraio, Giscard d'Estaing dichiara che, senza ignorare la situazione di tensione internazionale, i lavori della Convenzione devono proseguire come previsto. Nella sessione del 27 febbraio egli auspica che l'Unione europea possa presto parlare con una sola voce rispondendo all'aspirazione maggioritaria dei popoli d'Europa e afferma che la Convenzione deve avere questa prospettiva.

Con questa fase si conclude anche il movimento dei governi verso la Convenzione, iniziato durante la fase di studio. La Grecia designa in febbraio Andreas Papandreu che sostituisce Georgios Katiforis. Adesso tutti i governi sono rappresentati. In merito, Lamassoure scrive: «Essi non possono più permettersi di fallire: la Convenzione è condannata a riuscire».

Con l'avvicinarsi del termine del mandato la Convenzione intensifica il ritmo di lavoro. Nell'aprile del 2003 Giscard d'Estaing presenta una bozza molto avanzata sulle istituzioni che suscita accese reazioni sia nel Praesidium sia nel resto dell'assemblea. Da segnalare la presentazione, in questa fase, delle posizioni dei principali governi sull'assetto istituzionale: la proposta del Benelux (avanzata alla fine del 2002); quella franco-tedesca, oggetto principale del

dibattito; il documento anglo-spagnolo e il contributo sulle istituzioni dell'Italia.

La redazione dei contenuti del progetto avviene secondo una procedura i cui passaggi principali sono i seguenti: redazione di una bozza di progetto preliminare in seno al segretariato; discussione da parte del Praesidium e redazione definitiva del progetto preliminare; presentazione del testo in plenaria con i commenti del presidente e pubblicazione del testo sul sito Internet della Convenzione; proposte di emendamenti presentate dai membri della Convenzione; dibattito in plenaria; sintesi degli emendamenti da parte del Segretariato; se del caso, riscrittura dei testi alla luce del dibattito in plenaria per integrare gli emendamenti da parte del Segretariato; se del caso, riscrittura dei testi alla luce del dibattito in plenaria per integrare gli emendamenti, secondo le fasi da 1 a 3; se necessario nuovo dibattito e constatazione del consenso da parte della presidenza; messa in ordine e rinumerazione del progetto; dibattito generale e constatazione del consenso sull'insieme del testo (13 giugno 2003).

I temi delle sessioni plenarie nella fase di redazione (fino al 4 aprile 2003), sono i seguenti: 20-21 gennaio 2003, primo dibattito sulle istituzioni in base alla traccia del Praesidium e alla proposta franco-tedesca; 6-7 febbraio, inizio dibattito sugli articoli 1-16; 27-28 febbraio, inizio discussione sugli emendamenti agli artt. 1-16 e inizio dibattito sull'esercizio delle competenze (titolo V); 5 marzo, l'assemblea ha proseguito la discussione sugli emendamenti ai primi 16 articoli della bozza; 17-18 marzo, questa sessione è stata principalmente dedicata alla discussione del titolo V della bozza, relativo agli strumenti giuridici dell'UE; 4-5 aprile, il Praesidium ha presentato le bozze dei titoli VI ("La vita democratica dell'Unione", artt. 33-37), IX ("L'Unione e l'ambiente circostante", art. 42) e X ("L'appartenenza all'Unione", artt. 43-46), nonché della parte III (alla fine IV) della Costituzione ("Disposizioni finali").

In questi primi mesi del 2003 Giscard d'Estaing e Jean-Luc Dehaene, in rappresentanza del Praesidium della Convenzione, pronunciano i seguenti discorsi: Giscard d'Estaing è a Washington in occasione della Henry Kissinger Lecture (11 febbraio 2003); lo stesso giorno Dehaene interviene al King's College di Londra sul tema "Towards a Constitution treaty for the European Union"; Dehaene al Centro culturale di Belém, "Une Constitution pour l'Europe" (14 marzo 2003) e a Bruxelles, "Understanding Europe: the EU citizen's right to know" (3 aprile 2003); infine, Giscard d'Estaing al Parlamento svedese (9 aprile 2003).

La fase finale

Dopo il Consiglio europeo di Atene, nel mese di aprile, la fase di redazione si sovrappone alla parte conclusiva dei lavori. In questa fase finale il ritmo delle sessioni aumenta per discutere le varie bozze intermedie e i numerosi emendamenti dei convenzionali. Nella ricerca del consenso su un unico testo, sorgono nuovi ostacoli: nel Praesidium da parte dei rappresentanti dei governi e nell'assemblea da parte di un fronte di 19 paesi, soprattutto piccoli e candidati. Vi è il rischio di un insuccesso della Convenzione e la possibilità che l'Unione a 25 funzioni con le norme del Trattato di Nizza. Giscard d'Estaing opera alcune scelte per superare queste resistenze. Riconoscendo le esigenze dei nuovi Stati, egli propone che l'applicazione di alcune modifiche previste nel progetto non sia immediata, ma spostata in un futuro prossimo. In particolare, nella composizione della Commissione, i piccoli Stati e i paesi candidati sono fortemente contrari ad abbandonare il principio "un commissario per paese" sancito dal Trattato di Nizza. Inoltre, per eludere l'atteggiamento di prudenza adottato dai rappresentanti dei governi nel Praesidium, apre all'assemblea e permette le riunioni per "componente". In realtà, questa apertura appare più un varco indispensabile per trovare l'accordo che una adesione alle richieste della grande

maggioranza della Convenzione. Infatti, Giscard d'Estaing e i due vicepresidenti su varie materie si mostrano attenti a non urtare la sensibilità di alcuni governi, in particolare quello inglese. L'effetto è il generarsi di un clima proprio da conferenza intergovernativa. A conferma della tensione che accompagna la ricerca del consenso si verificano casi isolati di voto, in una riunione di "componente", ma non in plenaria. Per comprendere la conclusione dei lavori è opportuno indicare i passaggi più significativi: il 22 aprile 2003 Giscard d'Estaing presenta la sua proposta di progetto di Costituzione; questa iniziativa, inattesa, suscita reazioni critiche nel Praesidium che apporta notevoli modifiche al documento del presidente, prima del confronto con l'assemblea; nelle sessioni di maggio la Convenzione discute nuove parti della Costituzione; nella sessione del 30 maggio i convenzionali ricevono un primo progetto completo di Costituzione; all'inizio di giugno per facilitare la ricerca del consenso si svolgono le riunioni per "componente"; il 13 giugno avviene la proclamazione del consenso in Convenzione; a luglio si svolgono le ultime due sessioni, per modifiche "tecniche".

I temi delle sessioni plenarie nella fase finale si articolano come segue.

24-25 aprile 2003: il primo giorno avviene la presentazione da parte di Giscard d'Estaing e Dehaene di due nuovi progetti di articoli, rispettivamente, sulle istituzioni e sull'azione esterna e la difesa dell'UE, poi si svolge la discussione dei progetti di articoli riguardo la vita democratica dell'Unione (il futuro titolo VI della I parte della Costituzione); il secondo giorno l'assemblea discute i progetti di articoli riguardo l'Unione ed il suo vicinato (titolo IX della I parte) (v. anche Politica europea di vicinato), quelli riguardo l'appartenenza all'Unione (titolo X della I parte), infine gli articoli sulle disposizioni generali e finali (III parte), sui quali il Praesidium non si pronuncia.

15-16 maggio: il primo giorno il presidente introduce il metodo di lavoro nella fase conclusiva e nel processo di ricerca del consenso, poi si svolge la discussione sul progetto di articoli sulle istituzioni e i relativi emendamenti (650); il secondo giorno continua il dibattito sulle istituzioni e si svolge la discussione sul progetto di articoli sull'azione esterna e la difesa.

30-31 maggio: il primo giorno è presentato per la prima volta un documento completo della Costituzione (parti I, II, III, IV e il preambolo), in seguito si svolge la discussione sul progetto di testi riguardo le cooperazioni rafforzate, la *governance* economica, le risorse proprie e la procedura di bilancio (v. anche Bilancio dell'Unione europea); il secondo giorno si svolge la discussione sul progetto della II parte e, per la prima volta, anche sulla III parte della Costituzione.

5 giugno: si svolge il dibattito sulla I parte (titoli I-III e V-IX, escludendo il titolo IV sulle istituzioni), sui protocolli relativi al ruolo dei parlamenti nazionali e all'applicazione del principio di sussidiarietà, infine la IV parte sulle disposizioni generali e finali.

11-13 giugno: il primo giorno avviene la presentazione del testo rivisto della I parte, del preambolo e dei due protocolli sopra citati, inoltre è distribuito un documento che raccoglie un insieme di testi (le nuove disposizioni sulla III parte, quelle relative alla *governance* economica e alla zona Euro, una nuova redazione di un dispositivo concernente la politica estera e di sicurezza comune e di un meccanismo che permetta l'applicazione della regola del voto a Maggioranza qualificata per l'adozione di una decisione in materia, infine altre modifiche tecniche). La mattina del secondo giorno si svolgono le riunioni delle componenti per discutere sulle ultime proposte; nel primo pomeriggio si riunisce il Praesidium e, alla fine, l'assemblea in seduta plenaria per la presentazione dei testi rivisti dal Praesidium. Nella mattina del 12 giugno si svolgono le ultime

riunioni per componenti prima della plenaria, dove è espresso il consenso in seno alla Convenzione. All'inizio della sessione, i convenzionali ricevono il documento CONV 797/03 rivisto con le ulteriori modifiche (preambolo, I parte, II parte ovvero la Carta dei diritti fondamentali e i due protocolli sul ruolo dei parlamenti nazionali e l'applicazione del principio di sussidiarietà e del Principio di proporzionalità). Inoltre, durante la seduta è distribuita una nuova versione del documento CONV 805/03 con le parti III e IV. Come ricorda il presidente della Convenzione, il testo finale (composto dai documenti appena citati) deve essere attentamente migliorato nella formulazione linguistica e giuridica, nonché tradotto in tutte le lingue.

4 luglio: la sessione si apre con il resoconto del presidente sulla presentazione del progetto di Costituzione al Consiglio europeo di Salonicco (20 giugno); come indicato dal mandato dei capi di Stato e di governo le ultime sessioni di luglio sono dedicate a migliorare le disposizioni esclusivamente della III parte, sotto un profilo tecnico; la sessione prosegue con la discussione sui numerosi emendamenti (1600) presentati dai convenzionali.

9-10 luglio: la sessione del primo giorno è dedicata alla presentazione e discussione del testo rivisto della III parte; il 10 luglio, seduta di chiusura, l'assemblea accoglie il testo della III parte rivisto dal Praesidium, in base alle indicazioni dei convenzionali espresse il giorno precedente; infine, seguono i discorsi conclusivi di Amato, Dehaene e Giscard d'Estaing. Durante la fase finale il presidente della Convenzione pronuncia discorsi in rappresentanza della Convenzione e presenta i resoconti dei lavori ai seguenti Consigli europei ed appuntamenti: al Consiglio europeo di Atene (16 aprile 2003); a Stuttgart (5 maggio 2003); a Praga in occasione del Congresso dei sindacati europei (27 maggio 2003); per la cerimonia di conferimento del premio "Carlomagno" (29 maggio 2003); dopo aver presentato il

rapporto finale al Consiglio europeo di Salonicco (20 giugno 2003), illustra la relazione al presidente di turno del Consiglio europeo in occasione dell'apertura del semestre italiano di presidenza dell'Unione (Roma, 18 luglio 2003).

Dopo il Vertice di Nizza l'Unione mostra quanto sia impreparata ad affrontare l'ingresso di dieci nuovi paesi e la circolazione dell'euro. Inoltre, gli eventi internazionali portano l'Unione a misurarsi con sfide mondiali. Pertanto, sono necessarie modifiche al suo funzionamento istituzionale e per dare nuova legittimità al progetto europeo di fronte ai cittadini. I governi con la Dichiarazione di Laeken affidano alla Convenzione sul futuro dell'Europa il compito di presentare proposte per la riforma dei trattati, riconoscendo i limiti del metodo intergovernativo. La Convenzione si dimostra un successo perché, nonostante la sua composizione eterogenea (e l'influenza crescente dei governi nella fase finale), dopo 26 sessioni plenarie (52 giorni di lavoro), il 13 giugno 2003 raggiunge il consenso su un unico testo: il progetto di "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" (v. Costituzione europea).

Nel processo di integrazione europea la Convenzione rappresenta la terza occasione di raggiungere un'unità politica sopranazionale, dopo l'Assemblea ad hoc negli anni Cinquanta (v. Comunità europea di difesa; Comunità politica europea) ed il progetto di Trattato sull'Unione europea approvato dal Parlamento il 14 febbraio 1984 (noto come "Progetto Spinelli") (v. Atto unico europeo; Club del Coccodrillo; Altiero Spinelli). Come le esperienze precedenti, la Convenzione ha lasciato tracce significative. Infatti, se oggi un insieme di innovazioni sono entrate nei trattati è stato possibile grazie al nuovo metodo. Il contributo della Convenzione di Bruxelles riunitasi dal 28 febbraio 2002 al luglio 2003 non è paragonabile a quello della Convenzione di Filadelfia del 1786, ma è uno strumento per il futuro.

Alla fine di questo percorso il metodo convenzionale è stato

inserito nei trattati, insieme alla possibilità per il Parlamento europeo di avviare una procedura di revisione tramite la convocazione di una nuova Convenzione (v. Revisione dei Trattati).

Samuele Pii (2006)