



## L'Europa dell'opting out

La Francia ha ratificato il Trattato di Lisbona con una procedura parlamentare rapidissima che, a parte l'iperattivismo sarkozista, pare l'esatto opposto della logica e degli esiti referendari del 29 maggio 2005. Con la ratifica, il governo francese ha voluto affrontare l'imminente semestre della sua presidenza dell'Unione europea (dal 1° giugno 2008) con le carte in regola. La preparazione al semestre sembra essere intesa come "une chance pour notre pays de confirmer son retour en Europe, après le succès rencontré par l'idée d'un traité simplifié pour sortir l'Europe de la crise institutionnelle dans laquelle elle était plongée depuis le référendum négatif sur le traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas en 2005. Il est donc impératif de préparer le mieux possible cette échéance". (Hubert Haenel, Direction de l'action du gouvernement - Présidence française de l'Union européenne, Sénat, seduta n. 94 del 22 novembre 2007).

Jean François-Poncet, vice Presidente della Delegazione per l'Unione europea e della Commissione "Affari esteri, difesa e forze armate" del Senato francese, ha illustrato scadenze e ragioni della rapida procedura di ratifica ad introduzione del suo Rapporto al Sénat (seduta n. 188 del 30 gennaio 2008). Vale riportarne alcuni passi.

François-Poncet ha riaffermato la diffusa convinzione secondo la quale non ci sarebbe alcuna Unione europea senza la volontà e l'impegno degli Stati nazionali e dei loro governi: "Jean Monnet était conscient que pour passer de l'Europe économique, celle du Traité de Rome, à l'Europe politique il faudrait changer de méthode: 'Il est clair, qu'à première vue, la méthode déjà fixée par les traités pour les trois communautés existantes et celle qui sera probablement adoptée pour les affaires politiques, de défense et d'éducation seront différentes. Dans ces circonstances nous devons faire preuve d'empirisme'".

Non sono i popoli, quindi, a fare l'Unione europea ed a spingerne il processo verso obiettivi e traguardi sempre più ambiziosi. Tanto più che le riforme e gli interventi straordinari imposti dal necessario allineamento degli indicatori eco-

nomici nazionali ai parametri comunitari richiedono ai cittadini degli Stati membri o aspiranti tali più di qualche sacrificio. Le rilevazioni di Eurobarometro sembrano suffragare questo stato di cose. Nondimeno, bisogna ricordare che, al di là dei luoghi comuni del cosiddetto “deficit democratico”, c'è un circolo vizioso da considerare a fondo.

Indire i referendum popolari in tema di Europa, Paese per Paese e ad intermitenza, significa farsi dire di “no”. Se non altro per farsi sentire, per prendere efficacemente la parola. I “no”, a loro volta, giustificano i governi a proseguire sulla strada “intergovernativa”, nella buona coscienza di essere i soli veri soggetti attivi del processo di Unione europea. Ciò, alla fine, taglia fuori le popolazioni dall'interesse verso l'Europa e ne aggrava la disinformazione.

A tutto ciò si deve aggiungere che rimane diffusa la cattiva fama degli apparati delle istituzioni dell'Unione europea, sulla quale fa conto la facilità disinvolta con cui i politici e gli amministratori nazionali imputano fallimenti e disfunzioni interne di tipo economico-finanziario a “quelli di Bruxelles”.

In questo quadro, assume valenza rilevante anche sul piano simbolico la clausola dell'*opting out* (clausola di esenzione) che il Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007) conferma ed amplia in riferimento alla cooperazione in specifici ambiti: l'efficacia vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000 e l'abbandono del principio dell'unanimità per le decisioni in materia di giustizia penale e sicurezza interna. Il protocollo allegato “Sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea alla Polonia e al Regno Unito” (G.U.U.E. 2007/C306/1) sancisce:

### *Articolo 1*

1. La Carta non estende la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea o di qualunque altro organo giurisdizionale della Polonia o del Regno Unito a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o l'azione amministrativa della Polonia o del Regno Unito non siano conformi ai diritti, alle libertà e ai principi fondamentali che essa riafferma.

2. In particolare e per evitare dubbi, nulla nel titolo IV della Carta crea diritti azionabili dinanzi a un organo giurisdizionale applicabili alla Polonia o al Regno Unito, salvo nella misura in cui la Polonia o il Regno Unito abbiano previsto tali diritti nel rispettivo diritto interno.

### *Articolo 2*

Ove una disposizione della Carta faccia riferimento a leggi e pratiche nazionali, detta disposizione si applica alla Polonia o al Regno Unito soltanto nella misura

in cui i diritti o i principi ivi contenuti sono riconosciuti nel diritto o nelle pratiche della Polonia o del Regno Unito.

In un sistema d'integrazione fondato sul diritto, deroghe del genere sono certo di poco rilievo.

Nei fatti, il governo inglese ha dovuto accettare l'introduzione di un richiamo indiretto della Carta di Nizza nel Trattato, pur ottenendo lo strumento giuridico dell'*opting out*. Ben diversa la posizione iniziale di intransigenza rispetto all'accesso della Carta tra le fonti primarie del diritto comunitario. E non sono in pochi a ritenere – come rilevato dal servizio giuridico della Commissione europea – che l'*opting out* non preserverà il sistema giuridico britannico dagli effetti e dai vincoli di applicazione dei principi affermati nella Carta medesima, dovendo questa fondare ed informare il futuro diritto comunitario (comprese le decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo) che indiscutibilmente ha effetto vincolante in tutti gli Stati, prevalendo sul diritto nazionale (Cf. B. Waterfield, *Blair's treaty opt-out is worthless, admits EU*, The Telegraph, July 17<sup>th</sup>, 2007).

Attualmente, gli Stati membri che hanno negoziato alcuni “opting out” dalla legislazione o dai trattati dell'Unione europea in un determinato campo o materia sono: il Regno Unito in ambito di Politica estera e di Sicurezza comune, *acquis* di Schengen, Cooperazione Giudiziaria e di Polizia in materia penale, moneta unica e Carta dei diritti fondamentali; la Polonia per la CIG (tuttavia, nel 2007 ha annunciato che non intende avvalersene); la Danimarca in relazione a PESC, cittadinanza europea e moneta unica; per quest'ultima, anche la Svezia; l'Irlanda nel campo dell'*acquis* di Schengen e della Cooperazione Giudiziaria e di Polizia.

Si creano così evidenti disparità nell'applicazione e nella validità dei diritti e dei valori sul territorio dell'Ue. Non è mancato chi (cf. Andrew Duff, osservatore ufficiale, ALDE Group, Gran Bretagna) ha fatto notare che il protocollo firmato dalla Gran Bretagna per escludere la Carta dei diritti fondamentali dalle norme vincolanti che si applicano ai cittadini britannici configura una violazione del diritto comunitario passibile di ricorso giurisdizionale, avendo la Gran Bretagna aderito al principio generale fissato nei Trattati secondo cui i diritti fondamentali sono garantiti dalla tradizione costituzionale comune degli Stati membri.

Storicamente, le deroghe e le esenzioni non sono una novità. Basta ricordare che la Francia ha autonomamente esercitato un'opzione di deroga già nell'ormai

lontano giugno 1965 (fino al 30 gennaio 1966, con la firma del Compromesso di Lussemburgo), quando De Gaulle inaugurò la politica della “sedia vuota”, con il ritiro dei rappresentanti del governo francese dagli organi della Comunità per boicottare le proposte della Commissione europea in materia di Politica agricola.

Quel precedente non bastò fortunatamente ad inaugurare la pratica delle deroghe esplicite adottate unilateralmente.

In verità – è stato detto – l'*opting out* tenta di correggere in termini di diritto l'asimmetria tra condizioni e procedure di entrata e di uscita (che pure formalmente non è prevista) nell'ambito dell'Unione europea. Ad entrarci ci si mette tanto, ad uscirvi niente. Almeno sul piano formale. Il 1° febbraio 1985, la Groenlandia, regione di uno Stato membro (Danimarca), a seguito di un referendum popolare locale tradotto poi in una richiesta non vincolante al governo danese da parte del parlamento locale, lasciò le Comunità europee e ne divenne Stato associato rubricato come territorio d'oltremare. Ma il caso è unico e peraltro spurio, perché in realtà l'uscita coincise con la nascita di uno Stato.

L'*opting out*, dunque, può apparire un utile strumento di mitigazione della relativa facilità di uscita dei Paesi membri dal Trattato. Facilità relativa perché solo formale e non sostanziale, soprattutto dopo la creazione dell'euro e dell'eurozona, perciò questa giustificazione dell'*opting out* di per sé non basta.

La revocabilità della membership è piuttosto una leva strategica che rientra nella politica dei piccoli passi su cui cammina – e ha sempre camminato – l'integrazione comunitaria del metodo funzionale à la Monnet. Certo, il Trattato di Lisbona rispetto alle iniziali previsioni del Trattato costituzionale ha allargato visibilmente l'ambito di esercizio dell'*opting out* di Regno Unito ed Irlanda nel campo della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Il che ha indotto a temere un effetto a catena negli altri Paesi membri. Tuttavia, ha avuto il merito di avere consentito il superamento delle riserve forti da parte di questi due Stati, soprattutto il Regno Unito, sul Titolo IV del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in materia di “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

Ci si può dunque accontentare della flessibilità di partecipazione alla normativa dell'Unione europea assicurata ad alcuni Stati membri come strategia della politica di integrazione, e non come sua sconfitta.

Eppure, tale flessibilità potrebbe rivelarsi infruttuosa e controproducente. Ciò avviene quando l'esercizio della clausola derogatoria da parte di alcuni Stati renda difficile andare avanti. Ad esempio, il Protocollo firmato da Regno Unito ed

Irlanda in materia di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 4 bis, par.1) rende possibile l'*opting out* a seguito di modifiche ad accordi precedentemente firmati – anche qualora renda “impraticabile per altri Stati membri o per l’Unione” applicare la norma così come modificata. In questo caso, il Consiglio europeo può esortare i due Paesi ad uniformarsi e presentare loro il conto delle eventuali conseguenze economiche derivanti dal mancato rispetto della nuova misura in vigore.

Insomma, l'*opting out* rappresenta bene la realtà dell’Unione europea che non è attualmente, se mai lo è stata, un processo travolgente ed inarrestabile. Come ha detto l’ex ministro francese degli Affari esteri, Hubert Védrine, le parole, i testi, i trattati e le norme non stanno creando processi di cui si possa dire che vanno comunque avanti.

A fronte dell'*opting out*, si intravede un meccanismo compensativo di ampliamento? Al momento non sembra. Sarà un grande risultato se si perverrà alla ratifica del Trattato di Lisbona da parte di tutti gli Stati membri prima delle elezioni europee del 2009. Una scadenza per la quale sarebbe importante prendere importanti iniziative. Saranno in grado di farlo i partiti europei?

