

STEFANO MICOSSI

UN NUOVO EQUILIBRIO DESTINATO A DURARE

Con il Trattato di Lisbona, si chiude la lunga fase dei negoziati istituzionali aperta dal Trattato di Maastricht. Il nuovo equilibrio sembra destinato a durare, perché esso dà risposta a fondamentali questioni di equilibrio dei poteri aperte a Maastricht e lasciate senza risposta dalle Conferenze intergovernative concluse ad Amsterdam (1996), Nizza (2000) e Roma (2004). Queste questioni riguardano l'ambiguità dei fini della costruzione europea, l'equilibrio dei poteri tra le istituzioni europee, la delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli stati membri, i canali di legittimazione democratica delle decisioni comuni.

1. L'ambiguità dei fini

Per cinque decenni l'Unione si è sviluppata senza definire chiaramente l'approdo finale, lasciando che alcuni pensassero solo a un grande mercato, altri a un'unione politica piena nella forma di uno stato federale europeo. L'ambiguità consentiva di mascherare e nascondere l'espansione delle competenze delle istituzioni comuni dietro il velo del funzionalismo: piccoli passi, di natura tecnica, in campi ben delimitati, che non ponevano questioni di sovranità. Neppure i confini erano ben delimitati; con la caduta del muro di Berlino si sono materializzati scenari di espansione anche al di fuori dei confini europei, a onor del vero nel disegno di alcuni più che altro per diluire la costruzione fino a rendere impossibile ogni avanzamento politico.

Queste ambiguità cadono, o almeno si riducono fortemente, con il Trattato di Lisbona, il quale da un lato si libera delle ambizioni costituzionali, rimuovendo «i simboli e i nomi» di una costituzione; dall'altro, conferma importanti trasferimenti di sovranità in campi diversi da quelli strettamente economici, estendendo il voto a maggioranza agli affari di giustizia e sicurezza interna, inclusi la giustizia penale e gli affari di polizia, rafforzando il peso istituzionale dell'Alto rappresentante per la politica estera comune, creando nuovi meccanismi istituzionali per la politica di difesa comune. L'espansione territoriale dell'Unione viene assoggettata a procedure più rigorose con l'incorporazione nei trattati dei criteri di Copenaghen e la decisione di alcuni paesi membri di sottoporre ogni futura decisione al riguardo a referendum.

L'equilibrio che emerge è quello di una costruzione guidata dagli stati membri, riuniti nel Consiglio, e dal Parlamento europeo, nella quale gran parte delle decisioni sono assunte con il metodo comunitario – co-decisione su proposta della Commissione – o comunque a maggioranza. Procedure diverse, senza l'intervento della Commissione o del Parlamento europeo, restano in certe materie a garanzia delle prerogative degli stati membri e dei parlamenti nazionali, laddove il trasferimento di sovranità è incompleto, per ragioni che tendono a confermarsi nel tempo, dunque anch'esse destinate a durare. In altre materie – soprattutto la politica estera e di difesa – ancora si decide all'unanimità, ma apposite «passerelle» consentono l'adozione da parte del Consiglio (con voto unanime) di procedure di decisione a maggioranza. Il richiamo della Carta dei diritti tra i valori di riferimento nel nuovo Trattato sull'Unione consolida i poteri della Corte di giustizia in queste materie, nonostante le rassicurazioni in contrario volute nei testi da alcuni stati membri.

2. L'equilibrio dei poteri tra le istituzioni dell'Unione

Nel nuovo assetto istituzionale, Consiglio e Parlamento assumono simile posizione centrale nel processo legislativo e nella determinazione della composizione del bilancio dell'Unione, forti del nuovo esplicito riconoscimento del ruolo di rappresentanza politica, rispettivamente degli stati membri e dei popoli europei. La Commissione mantiene i poteri di iniziativa e di guardiano dei trattati, ma il suo ruolo politico di stimolo del processo di integrazione appare ridimensionato.

Il Consiglio europeo entra tra le istituzioni dell'Unione, della quale determina gli orientamenti e le priorità politiche generali: il potere di fissazione dell'agenda appare dunque saldamente nelle sue mani.

Proprio per questo opportunamente dovrà riferire al Parlamento europeo sui risultati delle sue riunioni. Avrà un presidente stabile, senza altri compiti a livello nazionale e con un suo ufficio stabile, che rappresenterà l'Unione «al suo livello» nella politica estera, di sicurezza e difesa. Evidentemente, questa figura verrà percepita come il vero primo ministro e la guida politica dell'Unione.

La mancata unificazione di questa figura con quella di presidente della Commissione – unificazione che non è esclusa ma non appare allo stato molto probabile – relega inevitabilmente il presidente della Commissione in un ruolo minore, se non addirittura subordinato. L'indebolimento del presidente della Commissione è aggravato dall'espansione dei compiti dell'Alto rappresentante per la politica estera, che aggiunge ai suoi poteri attuali di conduzione della politica estera dell'Unione quelli di vice-presidente della Commissione e responsabile dei compiti della Commissione nelle relazioni esterne e, inoltre, del coordinamento delle sue altre attività esterne – dalla politica commerciale a quella degli aiuti allo sviluppo. Nei suoi compiti attuali, egli assume anche potere di iniziativa nell'attuazione delle decisioni del Consiglio. Il rischio che questa nuova figura contribuisca a indebolire ulteriormente l'autorità del presidente della Commissione è elevato.

Invece, restano intatte le funzioni della Commissione nell'applicazione dei trattati, nell'esecuzione delle norme comunitarie e nell'esecuzione del bilancio; essa sarà forte nella misura in cui riuscirà in questi compiti. Pertanto, caduta l'idea della Commissione come «governo» dell'Unione, emerge rafforzata quella della Commissione come alta agenzia esecutiva e incarnazione dell'interesse comunitario; sembra dunque opportuno abbandonare ogni ipotesi di politicizzazione della figura del presidente della Commissione. In questo senso, non solo sembra sconsigliabile che i partiti indichino alle elezioni il candidato alla presidenza, ma sarebbe anche opportuno che la designazione del presidente da parte del Parlamento europeo avvenisse con ampia maggioranza, tale da legittimarne l'elezione rispetto a tutte le forze politiche in esso rappresentate.

Infine, il Parlamento europeo appare nettamente rafforzato. Non solo esso acquista poteri di decisione in molte nuove materie, ma elegge il presidente della Commissione ed «esercita, congiuntamente al Consiglio, le funzioni legislative e di bilancio», insieme a quelle di controllo politico della Commissione che già gli appartenevano. Di fatto, nella definizione della struttura del bilancio comunitario, pluriennale e annuale, la sua voce diventerà dominante – mentre il Consiglio fisserà il tetto alle risorse proprie. Si apre il campo a un nuovo «gioco» strategico, nel quale il Parlamento potrà ottenere nuove risorse dal Consiglio nella misura in cui sarà capace di proporre politiche attraenti per gli stati membri, oltre che per i loro cittadini. Anche la politica agricola comune viene assoggettata alle deliberazioni del Parlamento, con la fine della distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative; ciò favorisce lo smantellamento di questa enorme fonte di sprechi, liberando spazio per politiche più utili al benessere economico dell'Unione.

3. La delimitazione delle competenze e la sussidiarietà

L'innovazione politicamente più significativa del Trattato di Lisbona a me sembra da vedere nel nuovo sistema di tutela dei confini di competenza tra l'Unione e gli stati membri. Il problema è ben chiaro: dopo vari decenni di espansione strisciante delle competenze dell'Unione, favorita da meccanismi formali (quale l'articolo 308 del Trattato CE) e informali (le «filieri di interessi omogenei» create tra Consiglio, Commissione e amministrazioni degli stati membri), spesso con il sostegno della Corte di giustizia, le richieste di regolare la delimitazione delle competenze non erano più eludibili.

Sul punto, le resistenze della Commissione e dei tradizionalisti annidati tra i rappresentanti degli stati membri nelle varie conferenze intergovernative hanno per anni impedito un accordo soddisfacente sulle istituzioni, nonostante il problema fosse divenuto lampante dopo l'approvazione del Trattato di Maastricht. La Convenzione nominata a Laeken non solo ritenne di affrontare il problema, ma, con la proposta di inserire integralmente nella Parte III del Trattato Costituzionale l'attuale Trattato CE, cercò di impedire ogni revisione dell'esistente, fissandolo nel cemento immodificabile di una costituzione.

La soluzione del Trattato di Lisbona riposa su diversi pilastri. In primo luogo, il principio di attribuzione, secondo il quale l'Unione esercita solo i poteri attribuiti dai trattati, è stato rafforzato con l'esplicita previsione secondo cui «tutte le competenze non attribuite all'Unione nei trattati appartengono agli stati membri». L'articolo 308 non è stato abolito, ma il suo utilizzo è stato ridotto a circostanze eccezionali. Inoltre, è ora esplicitamente prevista la possibilità che le competenze attribuite all'Unione possano essere restituite agli stati membri, quando l'Unione non le abbia esercitate o su richiesta del Consiglio stesso. E' anche prevista una procedura semplificata di revisione della parte del nuovo Trattato che riguarda le politiche del mercato interno. Elementi di freno sono anche impliciti nella nuova formulazione dell'articolo 14 del TCE, che rafforza le prerogative degli stati e dei governi decentrati nell'organizzazione

dei servizi pubblici, così come nella decisione di escludere la concorrenza dagli obiettivi dell'Unione (ma pur resta tra gli strumenti, con tutta la forza dei trattati attuali).

In secondo luogo, il nuovo Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali attribuisce a questi un potere di scrutinio per ragioni di sussidiarietà dei progetti di legislazione comunitaria, che consente di sollevare obiezioni e, se l'opposizione viene espressa dalla maggioranza dei (voti «pesati» attribuiti all'uopo ai) parlamenti nazionali, obbliga il Consiglio e il Parlamento europeo a riesaminare la proposta. Infine, i governi e i parlamenti nazionali e alcuni altri soggetti possono sollevare la questione dell'attribuzione dei poteri, in relazione a una decisione legislativa, davanti alla Corte di giustizia.

Nuovi aumenti delle funzioni dell'Unione non sono certamente da escludere; ma diventa impossibile farlo «di nascosto», nascondendo dietro il velo della tecnica decisioni politiche di rilievo per la vita degli stati e dei cittadini. Le competenze possono ora salire verso l'Unione dagli stati membri, ma anche ridiscendere verso di essi.

4. Legittimazione e democrazia nell'Unione

L'Unione europea non è uno stato; pertanto il riferimento ai modelli statali di legittimazione democratica può risultare fuorviante. Né si tratta neanche di intervenire *ex-novo* per introdurre istituti e garanzie della democrazia in un organismo che finora non li conosceva. La prima elezione diretta del Parlamento europeo risale a quasi trent'anni fa; in seguito, il sistema istituzionale dell'Unione ha continuato ad evolvere, creando significativi spazi di partecipazione e controllo democratico.

Il problema della democrazia ha assunto maggior prominenza dopo il Trattato di Maastricht, il quale, creando l'Unione, ne estese i compiti alla moneta e a due nuovi «pilastri» politici per le questioni della politica estera e della sicurezza interna: campi fino ad allora gelosamente riservati agli stati membri, sotto il controllo dei parlamenti nazionali. L'*impasse* nel negoziato sulle istituzioni, proseguito senza interruzioni per tre lustri dopo il Trattato di Maastricht, continuò a proiettare un'immagine di paralisi decisionale. Nel 2005 il rigetto del Trattato Costituzionale nei referendum francese e olandese sembrò confermare un drammatico distacco delle istituzioni dell'Unione dall'opinione pubblica, aprendo una crisi istituzionale dagli esiti imprevedibili; qualcuno arrivò a prevedere il collasso dell'Unione e il ritorno a forme di collaborazione intergovernativa.

In realtà, l'impressione di una paralisi decisionale, diffusa nella stampa e nell'opinione pubblica, non è confermata dai fatti: basti pensare all'allargamento, alla moneta unica e al completamento legislativo del mercato interno per i servizi. Né il ritmo delle decisioni sembra stato frenato dall'ingresso dei nuovi paesi, anche se taluno lamenta l'aumentata complessità delle deliberazioni in seno al Consiglio.

Non è confermata dai fatti neanche l'impressione di una continua diminuzione del sostegno dell'opinione pubblica per le istituzioni europee: oltre il 50 per cento degli intervistati da Eurobarometro continua a ritenere la partecipazione all'Unione «una cosa positiva»; questa percentuale è risalita nel decennio in corso, dopo il calo degli anni novanta.

In effetti, la questione della democrazia può forse essere posta più correttamente come questione di adattamento di un sistema politico che ha ampliato enormemente i suoi compiti e che richiede, per questo, un corrispondente ampliamento degli spazi di controllo democratico.

L'esistenza nell'Unione di un duplice livello di esercizio di poteri pubblici genera un'esigenza intrinseca di corrispondenti meccanismi e canali di legittimazione democratica, riferiti rispettivamente ai rappresentanti degli stati nel Consiglio e a quelli dei cittadini nel Parlamento europeo. Tale duplice rappresentanza ha trovato riconoscimento esplicito nel Trattato sull'Unione concordato a Lisbona, con il nuovo articolo 8A (che diverrà l'articolo 10 del nuovo T.Ue), il quale recita (comma 2): «I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini».

Inoltre, come si è visto, il Trattato di Lisbona rafforza notevolmente i poteri del Parlamento europeo, confermando una tendenza già da tempo avviata. Opportunamente, i parlamenti nazionali sono coinvolti direttamente nella difesa delle competenze degli stati membri (peraltro, senza un vero potere di blocco delle decisioni), mentre la loro azione riguardo alla legislazione comunitaria deve transitare attraverso il loro potere di influenzare le posizioni dei governi nel Consiglio. Una soluzione logica e attenta a non alterare gli equilibri istituzionali; mentre un diretto coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella legislazione comunitaria avrebbe prefigurato una rottura del sistema comunitario e un ritorno a metodi intergovernativi di collaborazione, oltre che seri rischi di paralisi delle decisioni.

Infine, il nuovo Titolo II del Trattato sull'Unione concordato a Lisbona, intitolato «Disposizioni relative ai principi democratici», contiene, insieme alle disposizioni sulla cittadinanza del vecchio trattato, nuove norme sul diritto alla partecipazione alla vita democratica dell'Unione dei cittadini dell'Unione, incluso il diritto d'iniziativa legislativa¹.

Se si accetta di guardala per ciò che è – un'organizzazione politica innovativa, nella quale il potere è diffuso tra molti attori e molti meccanismi di partecipazione e influenza, che adatta continuamente le sue istituzioni in risposta alle esigenze dei suoi elementi costitutivi – l'Unione rispetta nel complesso standard di legittimazione democratica non peggiori di quelli dei paesi membri, come ha autorevolmente osservato il professor Mény, anche se la molteplicità dei canali e dei principi di legittimazione, talora in possibile conflitto tra loro, può confondere gli osservatori.

Nel complesso, il Trattato di Lisbona ha contribuito al rafforzamento dei principi di democrazia e dei canali di legittimazione delle decisioni dell'Unione, in maniera coerente con il quadro istituzionale esistente, in perfetta continuità con i progressi passati.

Roma, 2 dicembre 2007

¹ Secondo l'articolo 8B (che diverrà l'articolo 11 del nuovo TUE), comma 4, «Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di stati membri, possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati».