

FRANCO BASSANINI E GIULIA TIBERI

Il Trattato di Lisbona e la riforma delle istituzioni europee¹

Con la firma del Trattato di Lisbona, il 13 dicembre 2007, i capi dei governi europei hanno deciso di dotare l'Unione europea di un nuovo assetto istituzionale. Si è data così – bene o male – una risposta alle istanze di ammodernamento delle istituzioni europee, che hanno caratterizzato il lungo processo di riforma dei trattati europei avviato con la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione del dicembre 2001, e che erano divenute oggettivamente ineludibili dopo l'allargamento ai Paesi dell'Europa orientale. Nel contempo, l'Unione è così uscita dalla imbarazzante situazione di stallo (diplomaticamente definita «pausa di riflessione»), che era seguita alla bocciatura della Costituzione europea nei referendum francese e olandese del 2005.

Diversi e assai autorevoli erano stati, nei mesi immediatamente successivi, gli interventi e le proposte per superare l'*impasse* creata dal *no* francese e olandese. Tra i molti, meritano di essere ricordati la Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007 in occasione della firma del 50° anniversario dei Trattati di Roma, e le risoluzioni adottate dal Parlamento europeo nel dicembre 2006 e di nuovo nel giugno 2007: tutte sostanzialmente intese a sostenere le innovazioni istituzionali contenute nel Trattato costituzionale. Merita di essere ricordata altresì la conferenza del Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy (allora ministro dell'Interno) pronunciata l'8 settembre 2006 a Bruxelles nel corso di un seminario organizzato dalle Fondazioni Friends of Europe e Robert Schumann; nel testo, significativamente intitolato «*Pour rendre l'Europe à nouveau populaire*», Sarkozy proponeva una strategia in due tempi: varare rapidamente un «mini-trattato» volto a introdurre innovazioni limitate ma importanti, tratte dal Trattato costituzionale, al fine di rafforzare la dimensione politica dell'integrazione europea e assicurare la governabilità delle istituzioni comunitarie; riaprire, subito dopo, il dibattito sul futuro dell'Europa, «immaginando una grande Convenzione», composta di «membri designati a séguito di un vero dibattito democratico», e dotata di «un ampio mandato» per la definizione di una «legge fondamentale che vada al di là delle disposizioni tecniche contenute nei trattati attuali». Meritano inoltre di essere ricordate la conferenza di Jean-Claude Juncker del 30 ottobre 2006, al Collège d'Europe di Bruges («*Le besoin d'Europe*»), il discorso del Presidente della Repubblica italiana Giorgio Napolitano davanti al Parlamento europeo il 14 febbraio 2007 e, da ultimo, la *lectio magistralis*

¹ E' l'introduzione al volume di ASTRID, *Le nuove istituzioni europee, Commento al Trattato di Lisbona*, di imminente pubblicazione per l'editore Il Mulino, Bologna 2008

tenuta all'Università Humboldt di Berlino il 27 novembre 2007, nella quale lo stesso Napolitano reiterò l'appello a «sciogliere il nodo delle configgenti concezioni del progetto europeo e a far emergere una nuova volontà politica europea».

La strada del Trattato di Lisbona era stata aperta con l'accordo raggiunto – non senza difficoltà e serrate negoziazioni fino all'ultima ora – dal Consiglio europeo nella notte del 23 giugno 2007. Esso enunciava un'ipotesi di lavoro: abbandonare il Trattato costituzionale firmato nel 2004, mantenendone tuttavia largamente intatta la sostanza². Un'ipotesi semplice da enunciare, più difficile da tradurre in concreto. La via per farlo era, infatti, assai stretta e il risultato altamente imprevedibile, data la forte diversità delle posizioni politico-istituzionali dei diversi Governi, e delle loro rispettive «piattaforme negoziali», così come si erano venute dispiegando nel corso dei due anni della «pausa di riflessione» decisa dal Consiglio europeo del giugno 2005 dopo la bocciatura francese e olandese.

Occorreva, anzitutto, tenere conto della richiesta avanzata dalla gran parte degli Stati membri che avevano già ratificato il Trattato costituzionale; essi, facendo leva sulla indubbia rilevanza politica del voto favorevole espresso dai Parlamenti e/o dai corpi elettorali di ben due terzi dei paesi membri dell'Unione, chiedevano di mantenere il più possibile invariata la sostanza del Trattato costituzionale, anche al fine di consolidare sotto il profilo istituzionale il recente allargamento ad Est e di rendere governabile un'Unione ormai composta da ben 27 paesi.

Nel contempo, occorreva tuttavia offrire un compromesso accettabile ai paesi del «no» (non tanto e non solo ai governi, quanto ai loro cittadini); e per far ciò era necessario discostarsi – poco o tanto – dal Trattato da loro respinto, o, comunque, adottare un Trattato che, diversamente dalla Costituzione europea, non richiedesse l'indizione di un nuovo referendum in Francia e nei Paesi Bassi (e nel Regno Unito). Occorreva anche fare i conti con le posizioni nazionaliste sostenute, allora, dalla Polonia dei fratelli Kaczynski, interessata soprattutto a mantenere immutato il sistema di voto previsto dal Trattato di Nizza, assai favorevole per quel paese. E occorreva, parimenti, fare i conti con la tenace opposizione del Regno Unito nei confronti di qualsiasi innovazione che andasse nel senso di un trasferimento di poteri sovrani all'Unione o di un indebolimento della regola dell'unanimità nelle decisioni e della limitazione dei poteri di veto riconosciuti dai trattati vigenti agli Stati membri.

Occorreva, in altri termini, trovare soluzioni che conciliassero queste forti opposizioni di una agguerrita minoranza con l'avvenuta approvazione del Trattato costituzionale da parte di una larga maggioranza dei paesi e dei cittadini europei: apparve subito chiaro che l'unica strada praticabile per raggiungere questo risultato consisteva nella costruzione di un compromesso che da una parte evitasse il più possibile di riaprire il «vaso di Pandora» faticosamente negoziato nel Trattato costituzionale, dall'altro acconsentisse

² L'allegato alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 così recita infatti: «Il progetto costituzionale che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato 'Costituzione' è abbandonato. (...) Il trattato di riforma integrerà nei trattati esistenti, che restano in vigore, le innovazioni risultanti dalla Conferenza Intergovernativa (GIG) del 2004 come indicato dettagliatamente di seguito».

alle richieste dei paesi oppositori di cancellare ogni riferimento alla Costituzione e ai suoi simboli, sostituendo il Trattato costituzionale con un nuovo trattato che si presentasse come uno strumento essenzialmente tecnico, di basso profilo politico.

Le presidenze di turno tedesca e portoghese, che nel corso del 2007 hanno avuto la diretta responsabilità del buon esito delle negoziazioni, hanno operato con intelligenza e abilità per salvaguardare le più rilevanti innovazioni presenti nel Trattato costituzionale. In particolare, grande è stato il merito della presidenza tedesca guidata da Angela Merkel sotto il cui semestre è stato definito un mandato preciso ed esaustivo per la nuova Conferenza Intergovernativa, successivamente trasfuso «a tambur battente» dalla presidenza portoghese in un progetto di Trattato per il Consiglio europeo informale del 18-19 ottobre 2007, che lo ha poi adottato all'unanimità.

Le modifiche apportate dalla Conferenza Intergovernativa del 2007 al Trattato costituzionale sono risultate così, nel complesso, abbastanza contenute, al punto che è lecito sostenere che la «sostanza» della Costituzione europea sia stata preservata nel Trattato di Lisbona.

Da Lisbona sono uscite confermate, infatti, le innovazioni propriamente «istituzionali» della Costituzione europea. Tra queste merita segnalare: il superamento dei tre pilastri e la personalità giuridica unica dell'Unione; il rinvio vincolante alla Carta dei diritti, col riconoscimento del suo valore giuridico equiparato a quello dei Trattati; una più chiara delimitazione del riparto di competenze tra Unione e Stati membri e della natura delle competenze attribuite, ora presidiate da un più efficace controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà; la previsione di nuovi settori nevralgici di intervento dell'Unione per affrontare a livello europeo alcuni problemi cruciali: così le nuove disposizioni in tema di solidarietà energetica, mutamento climatico, servizi di interesse generali, difesa, politica spaziale; un Parlamento europeo rafforzato grazie ai poteri ampliati in materia di bilancio, al ricorso alla maggioranza qualificata in molti nuovi settori e all'estensione della procedura di co-decisione con il Consiglio nel settore Giustizia e Affari Interni; una Commissione con una più forte legittimazione democratica grazie all'elezione parlamentare del suo Presidente e con maggiore agilità gestionale, grazie alla riduzione del numero dei commissari; un Presidente dell'UE non più a rotazione semestrale, ma eletto per 2 anni e mezzo e dunque stabile; un Alto Rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza, che si avvarrà di un Servizio diplomatico, presiederà il Consiglio per gli Affari esteri, sottraendolo così alla rotazione e sarà Vicepresidente della Commissione; l'introduzione di una flessibilità maggiore nella dialettica tra unità e diversità all'interno dell'Unione, grazie alla possibilità di instaurare cooperazioni rafforzate attivabili ad opera di soli nove Stati membri.

Ma il bilancio ha, innegabilmente, anche le sue ombre: al di là della scontata eliminazione di qualsiasi riferimento che potesse anche solo lontanamente richiamare la Costituzione europea (nome, bandiera, inno, motto europeo, terminologia degli atti normativi³), occorre ammettere che,

³ La stessa distribuzione delle nuove disposizioni nei due Trattati – come nota più avanti Giuliano Amato – sembra essere stata pensata (anche) al fine di garantire

per giungere all'accordo, sono stati pagati prezzi non indifferenti. Per averne evidenza è sufficiente sfogliare le 76 pagine di protocolli allegati al Trattato e le 25 pagine di dichiarazioni finali in cui minuziosamente, con puntiglio e quasi con protervia (Amato), le posizioni nazionali hanno avuto soddisfazione sull'interesse comune europeo. Particolarmente dirompente si profila, per gli esiti cui potrebbe portare, la concessione a Regno Unito e Polonia di un *opting-out* in relazione alla nuova natura giuridicamente vincolante attribuita alla Carta dei diritti, ciò che garantisce che in entrambi i paesi non siano applicabili proprio quelle norme che, come ha affermato la nostra Corte costituzionale, esprimono i «principi comuni agli ordinamenti europei»⁴. Ad essa vanno ad affiancarsi, solo per citare i più rilevanti, i protocolli specificamente negoziati per permettere a Regno Unito e Irlanda di intervenire o, al contrario, sottrarsi ad alcuni settori della cooperazione giudiziaria e di polizia, o il protocollo sulla «posizione della Danimarca», un vero emblema, nei suoi bizantinismi, della pervicace volontà di alcuni paesi di riaffermare i punti di vista nazionali.

Vi è un filo rosso che pare accomunare, da un lato, le perdite rispetto al Trattato costituzionale (come la rimozione dal Trattato del principio del primato del diritto comunitario, ora collocato in una dichiarazione allegata, o l'eliminazione dagli obiettivi generali dell'Unione della «concorrenza non falsata», ora relegata in un protocollo) e gli appesantimenti rispetto al testo del 2004 (come il rinvio al 2014 del sistema di voto a doppia maggioranza, con un ulteriore periodo di transizione al 2017; o la panoplia di protocolli e dichiarazioni allegate al Trattato, dai contenuti assai dettagliati e minuziosi). E questo filo rosso sembra costruito con l'intento di recuperare i più ampi spazi possibili alla sovranità degli Stati membri, da un lato, e all'intergovernativismo nel suo complesso, dall'altro: un intento pervicacemente perseguito – è vero – solo da alcuni governi, e accettato dagli altri «più come prezzo da pagare all'intesa che come espressione di orientamenti condivisi». Ma resta il fatto che così «l'Europa procede verso la maggiore integrazione di cui ha bisogno – come sottolinea Amato – senza slancio adeguatamente condiviso, grazie alla rafforzata propensione al suo interno a puntare sul suo versante intergovernativo e a indebolire quello comunitario»; e che dunque «in questo contesto, il nuovo Trattato appare assai diverso dallo stampo da cui è uscito».

Altri elementi critici non possono essere sottovalutati: così, per esempio, la complessità della struttura costituzionale dell'Unione (ancorché in gran parte ereditata dal Trattato costituzionale); il connesso rischio di un cortocircuito istituzionale tra Consiglio europeo, Commissione, Parlamento europeo, Consiglio dei Ministri, e tra Presidente stabile del Consiglio, Presidente della Commissione, Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, e relative burocrazie; la ribadita frammentazione delle procedure di decisione del Consiglio (che il testo della Convenzione superava con la costituzione del Consiglio degli Affari legislativi); il rischio di depotenziamento del ruolo e della legittimità della Commissione, per effetto di un meccanismo di rotazione dei suoi componenti

che i due testi resteranno collocati in posizione del tutto paritaria, evitando il rischio che il Trattato sull'Unione possa assurgere, in via di interpretazione, al ruolo di Costituzione europea.

⁴ Così la Corte costituzionale, nelle sentenze nn. 135/2002, 393/2006 e 394/2006.

che non tiene conto né della popolazione né del peso economico degli Stati-membri; i poteri di veto riconosciuti ai Parlamenti nazionali di fronte alle decisioni del Consiglio di passare dal metodo della decisione all'unanimità a quello della maggioranza qualificata («passerelle»). Si delinea così – come teme Tosato – «un sistema consociativo, idoneo ad ostacolare piuttosto che a facilitare le decisioni; a favorire rinvii e soluzioni compromissorie (di necessità minimaliste) piuttosto che a garantire tempestività e prevalenza dell'interesse europeo».

La scelta di ritornare al metodo classico di revisione dei Trattati vigenti, di approvare – in luogo di un unico trattato consolidato, redatto per esteso, come richiedeva la Dichiarazione di Laeken – un mero «Trattato di riforma» (secondo la definizione utilizzata dalla CIG 2007), costituito da emendamenti ai Trattati vigenti, ha indubbiamente aiutato, nella sua opacità, queste spinte contrarie ai progetti più «federalisti» o «sovrnazionali».

E tuttavia, non si può non considerare che la firma del Trattato di Lisbona segna un passo avanti di grande importanza, che non deve essere sottovalutato, ma compreso nelle sue implicazioni e potenziali sviluppi. Anche gli elementi di criticità or ora accennati, possono essere riconsiderati in una luce meno pessimistica. I nuovi poteri attribuiti ai Parlamenti nazionali per garantire una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, se espongono a qualche rischio di prevalenza di «una congiunzione di interessi nazionali sull'interesse comunitario» (Manzella), mettono tuttavia fine ad incrementi surrettizi delle competenze dell'Unione, effettuati «nascondendo dietro il velo della tecnica decisioni politiche di rilievo per la vita degli stati e dei cittadini» (Micossi). La complessità della struttura costituzionale porrà problemi di efficacia della *governance*, ma è in gran parte la conseguenza della complessità della realtà politico-istituzionale sottostante, che nasce dall'esigenza di comporre insieme e armonizzare la duplice legittimazione democratica dell'Unione, dunque dalla esigenza di dare rappresentanza – secondo il consolidato modello degli Stati federali – tanto al popolo europeo nel suo insieme, quanto ai singoli Stati (e alle relative comunità nazionali) che ne restano a pari titolo elemento costitutivo. E' questa realtà sottostante, peraltro in varia guisa e misura riscontrabile in tutte le realtà politico-istituzionali complesse (confederali, federali, regionali), che impone la costruzione di una «organizzazione politica innovativa, nella quale il potere è diffuso tra molti attori e molti meccanismi di partecipazione e influenza»; se di ciò si tiene conto (come si deve), non si può negare che essa rispetti comunque «standard di legittimazione democratica non peggiori di quelli dei paesi membri, anche se la molteplicità dei canali e principi di legittimazione, talora in possibile conflitto fra loro, può confondere gli osservatori» (Micossi).

Né si può ignorare che, se a Lisbona si rinuncia alla «terminologia di carattere costituzionale» del Trattato di Roma del 2004, ne resta «la spinta propulsiva», come dimostra Manzella, nella seconda parte di questo volume, ricordando, per esempio, l'estensione della competenza del Parlamento europeo a ben quaranta nuove materie, l'affermazione del valore giuridico della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea pienamente equiparato a quello dei Trattati, e il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione con effetti esterni ed interni: «la

decostituzionalizzazione è dunque solo nominalistica, il tessuto costituzionale europeo resta e si sviluppa».

* * *

Il presente volume analizza tutte queste (e molte altre) innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona insieme alle loro implicazioni, collocandole in campo lungo, forte della costante attenzione che Astrid ha dedicato alla questione della riforma istituzionale dell'Unione europea durante tutti questi anni.

Fin dalla sua fondazione, nell'autunno del 2001, Astrid ha **dedicato infatti** una parte importante del suo lavoro di studio e di ricerca all'Unione europea, e in particolare alla redazione di un nuovo Trattato, ritenendolo uno strumento decisivo per la costruzione dell'Europa unita e per il futuro dei cittadini europei. Un gruppo di Astrid, coordinato da Giuliano Amato e da Franco Bassanini⁵, ha – ancor prima dell'inizio dei lavori della Convenzione per l'Avvenire dell'Europa nel 2002 – analizzato e dibattuto i problemi della riforma delle istituzioni europee e iniziato ad elaborare, in materia, idee, proposte, soluzioni. Ha poi seguito i lavori della Convenzione, nel suo travagliato e complesso percorso. Giorno dopo giorno, il gruppo si è cimentato nella redazione di molte successive bozze o varianti dello schema di testo costituzionale, supportando il discreto ma decisivo lavoro di progettazione del vice presidente della Convenzione, Giuliano Amato. Un *paper* di Astrid, diffuso in italiano e in inglese, nel febbraio 2003⁶, dalla rete dei centri di ricerca e delle istituzioni scientifiche che hanno in questi anni dibattuto i temi della Costituzione europea, ha analizzato le ipotesi e le proposte sul tappeto e ha offerto alla Convenzione idee e soluzioni, in parte del tutto nuove: alcune tra esse sono state poi accolte nel testo approvato nel luglio del 2003.

In vista della Conferenza Intergovernativa del 2003-2004, e del dibattito che ne avrebbe accompagnato i lavori, decidemmo, con l'editore Il Mulino, non appena terminati i lavori della Convenzione, di utilizzare il *know how* accumulato nei mesi precedenti per redigere «a tambur battente» un sintetico ma organico commentario al testo costituzionale proposto dalla Convenzione⁷. Esso ha rappresentato, in assoluto, il primo strumento disponibile in Italia (e uno dei primi in Europa) per comprendere le scelte adottate dalla Convenzione europea, il loro valore e i loro limiti, i risultati acquisiti e quelli mancati, i progressi più importanti realizzati rispetto al Trattato di Nizza, le questioni risolte e quelle ancora aperte e rimesse alla valutazione dei governi, i nodi problematici che la Conferenza Intergovernativa avrebbe dovuto di lì a poco affrontare. Esso tentava anche di avanzare (pur nei limiti imposti da una «riflessione a prima lettura»,

⁵ Del gruppo, con Giuliano Amato e Franco Bassanini, hanno fatto parte Fiorenza Barazzoni, Giuseppe Buccino Grimaldi, Giuseppe Busia, Rocco Cangelosi, Manin Carabba, Luigi Carbone, Marta Cartabia, Vincenzo Cerulli Irelli, Mario Chiti, Francesco Clementi, Giovanna De Minico, Luigi Gianniti, Gian Paolo Manzella, Cesare Pinelli, Franco Pizzetti, Giulia Tiberi, Nicola Verola.

⁶ ASTRID, *Per la Costituzione dell'Unione europea. Convergenze, divergenze, percorsi possibili e qualche proposta*, febbraio 2003, reperibile in <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Position-p/CostituzioneUEperWeb.pdf>

⁷ ASTRID, *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2003.

consegnata all'editore meno di quindici giorni dopo l'approvazione del Progetto) proposte innovative, ma realistiche, idonee a sciogliere quei nodi sviluppando e migliorando il progetto della Convenzione.

Nei mesi successivi, tra l'autunno del 2003 e la primavera del 2004, il gruppo di Astrid ha seguito da vicino il lavoro della Conferenza Intergovernativa che avrebbe portato alla redazione del Trattato costituzionale, valutandone con ansia i ripensamenti e gli arretramenti e sottolineandone i progressi (purtroppo assai limitati). Conclusosi il lavoro della Conferenza Intergovernativa e varato il testo della Costituzione europea da sottoporre all'approvazione dei Parlamenti (e/o dei referendum) nazionali, il gruppo di Astrid dedicò al nuovo testo un commentario aggiornato⁸, tempestivamente pubblicato nel dicembre 2004 con la prefazione di Romano Prodi, che nell'allora veste di Presidente della Commissione europea aveva vissuto in prima linea i concomitanti processi dell'allargamento dell'Unione e della redazione della Costituzione europea. Tutti i lavori preparatori (compresi una serie di documenti non pubblicati) sono stati nel contempo raccolti nell'apposito *Osservatorio sulla Costituzione europea*⁹ del sito di Astrid.

In parallelo, un nuovo gruppo di Astrid, coordinato da Elena Paciotti e Giuliano Amato, iniziava ad approfondire le nuove problematiche dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Su questo tema, Astrid ha prodotto un primo *paper*¹⁰, inviato alla Commissione europea nell'ambito della procedura di consultazione avviata dalla Commissione in vista del Consiglio europeo del novembre 2004 e della definizione del nuovo programma multiennale per lo sviluppo dello spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia (meglio conosciuto come «Programma dell'Aja»). Le riflessioni sullo spazio europeo, arricchite da ulteriori ricerche, sono state poi raccolte in un più ampio volume pubblicato dal Mulino nel giugno 2005¹¹.

Negli anni successivi, Astrid ha seguito, con passione e qualche tremore, gli sviluppi del processo delle ratifiche nazionali e, dopo la battuta di arresto determinata dai *no* francese e olandese, il «dibattito sul futuro dell'Europa», animato dalle cancellerie dei vari Stati membri, dai dibattiti nei parlamenti nazionali, dalle iniziative assunte dalle istituzioni europee. In vista del decisivo Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2007, un gruppo di Astrid coordinato da Cesare Pinelli, ha analizzato le ipotesi di modifica del Trattato

⁸ ASTRID, *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁹ L'«Osservatorio sulla Costituzione europea», curato da Giulia Tiberi, si trova alla pagina <http://www.astrid-online.it/eu/>. In esso sono raccolti anche testi e documenti relativi alle fasi successive (ratifica del Trattato costituzionale, «pausa di riflessione» e conseguente dibattito sul futuro dell'Europa, Trattato di Lisbona).

¹⁰ ASTRID, *Per uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Roma, agosto 2004, reperibile in <http://www.astrid-online.it/--spazio-e/Astrid-paper-24set0411.pdf>

¹¹ ASTRID, *Verso l'Europa dei diritti. Lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di Giuliano Amato e Elena Paciotti, Bologna, Il Mulino, 2005. Oltre ai due curatori, il gruppo di lavoro era composto da Giacinto Bisogni, Giuseppe Busia, Giovanni Buttarelli, Francesca Carocchia, Francesco Clementi, Emilio De Capitani, Renato Finocchi Gherzi, Vito Monetti, Ignacio Juan Patrone, Cesare Pinelli, Lorenzo Salazar, Luciano Scagliotti.

costituzionale. Nel *paper* che ne è risultato¹², si illustravano e si ponevano a confronto le proposte da varie parti avanzate negli ultimi mesi del negoziato – mini Trattato, Trattato semplificato, *core Treaty*, costituzionalizzazione della sola prima parte, innesto delle disposizioni istituzionali della Costituzione nei Trattati attuali – e se ne tentava una valutazione alla luce di alcune esigenze di fondo assunte come imprescindibili: preservare l'essenziale dell'*acquis* costituzionale; dare risposte adeguate alle preoccupazioni che avevano influito sugli esiti referendari, a cominciare dalla presunta insufficienza della «dimensione sociale» del Trattato; venire incontro alle istanze più ragionevoli espresse da alcuni Stati membri senza cadere nella trappola di riaprire il negoziato sull'intero *acquis* della Costituzione; mantenere una dinamica celere del progetto di integrazione; fare entrare in vigore il nuovo Trattato prima delle elezioni europee del 2009, così da consentire agli elettori di sapere per quale tipo di Europa dovranno votare.

Da questo lungo, coerente e complesso lavoro di ricerca, analisi e proposta, che ha seguito e accompagnato tutta la lunga gestazione del Trattato costituzionale, prima, e dei Trattati di Lisbona, poi, nasce il presente commentario.

* * *

L'intera parte prima del volume è dedicata ad un commento analitico del testo del Trattato di Lisbona, di cui vengono poste in evidenza le luci e le ombre, le acquisizioni e i limiti. Un commento completo ma essenziale, inteso a dare al lettore una conoscenza sufficientemente precisa ed approfondita del nuovo Trattato, per capire quello che cambierà nella struttura e nel funzionamento delle istituzioni europee e nella vita dei cittadini europei.

In particolare, il commento pone in evidenza le numerose clausole del Trattato costituzionale che si sono salvate e le poche che sono state soppresse, facendo emergere al contempo le complicazioni risultanti dalla rinuncia fatta a Lisbona alla redazione di un testo nuovo interamente sostitutivo dei vecchi trattati, come era stato invece fatto con il Trattato costituzionale, e i percorsi tortuosi a cui la tradizionale tecnica degli emendamenti ai precedenti trattati sottopone chi intenda comprendere il quadro complessivo. Un quadro di per sé già reso complicato dalla contemporanea presenza di due distinti Trattati di pari valore giuridico – il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione, quest'ultimo sostitutivo del Trattato sulla Comunità europea – ma ulteriormente e non poco gravato, come è stato già ricordato, dai numerosi protocolli e dichiarazioni dal contenuto assai minuzioso, che accompagnano molti degli articoli del Trattato.

In coerenza con il metodo che caratterizza tutti gli studi e le ricerche di Astrid, anche questo commento è il prodotto di un lavoro collegiale di analisi e di elaborazione, seguito da un lavoro di redazione affidato ai singoli studiosi componenti il gruppo.

¹² ASTRID, *Le proposte di modifica del Trattato costituzionale europeo. Riflessioni e proposte*, Roma, maggio 2007, in http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Position-p/Astrid_RiformaTrattatoCostUE_Paper_final.pdf . Con Cesare Pinelli, la redazione di questo paper si deve anche a Francesco Clementi, Luigi Cozzolino, Luigi Gianniti, Giulia Tiberi e Nicola Verola.

Nella seconda parte il libro offre al lettore, ponendole a confronto, alcune stimolanti valutazioni d'insieme del nuovo quadro delle istituzioni europee, scritte da personalità di spicco del mondo istituzionale e accademico italiano ed europeo: da Giuliano Amato a Franco Frattini, da Wolfgang Schäuble a Jaques Ziller, da Andrea Manzella a Gian Luigi Tosato, da Stefano Micossi a Pier Virgilio Dastoli.

Franco Frattini, Vice-Presidente della Commissione europea e Commissario alla Giustizia e Affari interni, sottolinea come il Trattato di Lisbona consenta ai cittadini europei di guardare al futuro con fiducia, per i tanti vantaggi che da esso scaturiranno sotto il profilo della tutela dei loro diritti fondamentali e del contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo, del nuovo assetto istituzionale, dell'innalzamento della democraticità e qualità del processo decisionale europeo. Sulla stessa linea si collocano le valutazioni di Wolfgang Schäuble, Ministro dell'interno del Governo federale tedesco, che dedica le sue riflessioni, in particolare, ai notevoli progressi che il nuovo Trattato introduce per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e evidenzia le sfide del prossimo futuro, in particolare la necessità di coniugare libertà di circolazione delle persone, sicurezza e tutela della privacy, temi sui quali sarà chiamato a lavorare il Gruppo consultivo di alto livello recentemente istituito dai ministri europei degli affari interni. Schäuble conclude con una visione ottimista del Trattato di Lisbona come espressione dell'unità culturale dell'Europa. Positiva è anche la valutazione di Stefano Micossi, che vede nel Trattato di Lisbona un testo che introduce «un equilibrio 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, Nizza e Roma».

A queste valutazioni più ottimiste si contrappongono le preoccupazioni di Pier Virgilio Dastoli circa la persistente condizione di incompiutezza della democrazia europea e i rischi di inefficacia del nuovo quadro istituzionale destinato a entrare in vigore nel 2009. Sono invece in chiaroscuro le conclusioni cui perviene Gian Luigi Tosato, che si chiede se con il Trattato di Lisbona possa dirsi concluso il lungo processo di riforma e, rispondendo negativamente, segnala le ambiguità e le incertezze sottese al testo, espressione delle due configgenti concezioni dell'Europa che da sempre animano il processo di integrazione europea: quella di un'Europa politica e quella di un'Europa intergovernativa, relegata alle questioni economiche. Ad esse si affiancano le riflessioni improntate a «realismo» di Andrea Manzella, che parla di un Trattato «necessitato», che non poteva essere diverso da quello che è; e che, tuttavia, pur a fronte della sua «decostituzionalizzazione» formale, esprime e sancisce una realtà costituzionale nuova. Conclusioni non condivise da Jacques Ziller, il quale dubita che dal nuovo Trattato sull'Unione europea, insieme alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si possa ricavare la futura base costituzionale dell'Unione europea e analizza le difficoltà e gli ostacoli che rendono improbabile questo esito.

Giuliano Amato ritiene impossibile e fuorviante, in un assetto istituzionale europeo da sempre in costante movimento, tentare di dare una risposta alla domanda se il nuovo testo sia «quasi la stessa cosa» del Trattato costituzionale, o se invece sia «nonostante la larghissima presenza delle medesime clausole, una cosa profondamente diversa». Quello che invece risulta essere il vero e cruciale tema è, secondo Amato, il «senso comune» degli appesantimenti decisi nel nuovo Trattato in difesa delle prerogative

nazionali: per quanto essi possano anche essere visti come meri dazi pagati alle istanze di alcuni Stati membri, il solo fatto che essi siano stati comunque approvati è la cartina di tornasole dell'Europa di oggi che, a fronte di una esigenza di maggiore integrazione, «procede senza slancio adeguatamente condiviso, o se vogliamo frenata da freni interni di particolare intensità». Amato auspica dunque che, al di là dei congegni istituzionali approntati dal Trattato di Lisbona, si torni a riflettere sulle missioni comuni che si intendono insieme assumere per far fronte alle sfide del XXI secolo, e si augura che anche il «Brontolo britannico» riesca a sciogliere una volta per tutte, in occasione della ratifica del Trattato, i nodi della sua posizione nei confronti dell'Europa.

* * *

La partita della riforma delle istituzioni europee non si è chiusa a Lisbona. Innanzitutto perché il nuovo Trattato potrà entrare in vigore soltanto al termine di un complesso processo. Dopo la firma ufficiale del testo finale da parte dei Capi di Stato e di governo, avvenuta il 13 dicembre 2007, il testo dovrà essere ratificato da ciascuno dei 27 paesi firmatari secondo le proprie procedure costituzionali. Secondo le tradizioni giuridiche e storiche dei paesi membri dell'Unione, le procedure previste al riguardo dalle costituzioni non sono identiche e comportano due diversi tipi di meccanismi di ratifica, rispettivamente incentrati sulla via «parlamentare o sulla via «referendaria».

Decideranno dunque i Parlamenti nazionali. E, in alcuni casi, si pronunceranno direttamente i cittadini con referendum. Questa volta, tuttavia, diversamente da quanto avvenne per la Costituzione europea, è lecito prevedere che il processo delle ratifiche presenterà minori difficoltà, e il ricorso al referendum sarà raro: prova ne sia l'avvenuta ratifica già decisa dalla Francia, uno dei paesi che avevano rigettato la Costituzione europea. A questo esito contribuiranno non poco due fattori: l'eliminazione di qualsiasi riferimento costituzionale nel nuovo Trattato alla terminologia e all'architettura propria del Trattato costituzionale, ma soprattutto, la scelta fatta dal Trattato di Lisbona di ricorrere alla tradizionale tecnica redazionale degli emendamenti ai trattati esistenti, che ha reso pressoché illeggibili le innovazioni introdotte, disseminate tra il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Così, presumibilmente, gli unici referendum popolari che si terranno saranno quelli previsti per obbligo costituzionale in alcuni pochi Stati membri (Irlanda, Danimarca..).

Ma vi è un'altra, più importante ragione, che ci spinge a sottolineare che la partita della riforma delle istituzioni europee non si è chiusa a Lisbona.

Quattro anni fa, nel concludere le sue riflessioni conclusive al Commentario di Astrid sulla Costituzione europea, Giuliano Amato si chiedeva: «Vale ancora la pena di sostenerla questa Costituzione?». E rispondeva così: «Per chi, come me, ha vissuto la vicenda sin dall'inizio, ha fatto tante proposte che sono cadute, ne ha visto altre sbriciolarsi via via in compromessi sempre più lontani dal punto di partenza, ha dovuto constatare alla fine che parliamo di Costituzione ma siamo di fronte ancora a un trattato, sarebbe facilissimo dire di no, che non ne vale la pena. Ma subito dovrei chiedermi dove porta il no: a una situazione migliore o a una peggiore di

quella del sì? Chiunque sia spinto al no dall'aspettativa di una Costituzione migliore deve ammettere che in nessun caso con il no renderebbe più probabile la sua realizzazione».

Per parte nostra, concludevamo allora così la nostra introduzione: «Come ogni Costituzione, anche la Costituzione europea vivrà, in ogni caso, solo se il popolo dell'Europa, se i cittadini europei la sentiranno come la tavola dei principi e dei valori condivisi, la garanzia suprema dei diritti e delle libertà delle donne e degli uomini che vivono nel nostro continente. Riuscirà questo Trattato a vivere nelle coscienze degli europei come la Costituzione dell'Europa? Merita di riuscirvi, ha le carte per farlo, nonostante i compromessi e le incertezze, le prudenze della Convenzione e gli arretramenti della Conferenza Intergovernativa? La storia lo dirà. E la storia la faranno i cittadini europei. Per parte nostra, confidiamo di aver fornito ai lettori di questo libro qualche elemento di giudizio. Qualche elemento per decidere se essere o no parte attiva nel processo di legittimazione democratica della nuova Costituzione dell'Europa unita».

Ispirate a un lucido pessimismo della ragione, quelle conclusioni di Amato sembrano oggi certo più appropriate della nostra invocazione al protagonismo del popolo europeo, di fronte a un Trattato che ha depresso l'ambizione di rappresentare la Carta costituzionale dell'Europa unita. Ma resta vero che la storia la faranno i cittadini europei; che, ratificato il nuovo Trattato, ad essi spetterà comunque costruire l'Europa unita; e che l'Europa unita avrà comunque bisogno di una legge fondamentale; di una legge fondamentale che, abbia o meno il *nomen* di Costituzione, sia capace – come disse Nicolas Sarkozy nella già ricordata Conferenza alla Fondazione Schumann, ipotizzando la convocazione di una nuova Convenzione dopo le elezioni europee del 2009 – di «andare al di là delle disposizioni tecniche dei trattati attuali, mettere il sigillo alla dimensione fondamentalmente politica della costruzione europea, e dunque dire con chiarezza che cosa è l'Europa, che cosa vuole essere, quali politiche vuole per quale progetto».

Perciò il Trattato di Lisbona non conclude il processo di riforma delle istituzioni europee, né, tanto meno, la vicenda storica della costruzione dell'unità politica dell'Europa. Ne conclude una fase, ed era necessario che lo facesse. Ma non preclude ulteriori avanzamenti. Affidati a una nuova Convenzione, democraticamente eletta, come ipotizzato dal presidente francese? O al Parlamento europeo eletto nel 2009? E magari anche ai Governi nazionali, resi più consapevoli della necessità dell'integrazione politica europea di fronte alla nuova dimensione delle sfide del XXI secolo, ai problemi del governo della globalizzazione, dell'emergenza climatica e ambientale, della convivenza multietnica e multireligiosa, della regolazione dei mercati finanziari internazionali, del contrasto al terrorismo internazionale?. Difficile oggi prevederne le forme e i modi. Ma ciò avverrà, comunque, come scrive Amato nella seconda parte di questo volume, solo quando sarà da tutti avvertita come compito comune «la necessità di rimettere a fuoco le missioni che attraverso l'Europa vogliamo assolvere nel nuovo secolo, davanti alle sfide che esso ci pone», risvegliando «sotto la cenere che lo copre oggi, il sogno dell'Europa unita».