

FRANCO FRATTINI

IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA DOPO IL TRATTATO DI LISBONA¹

1. *La dimensione europea ha un valore aggiunto*

Negli ultimi 50 anni abbiamo lavorato insieme per realizzare l'ideale dei padri fondatori dell'Unione europea. Un lavoro tenace, spesso non facile, mai scontato, che ci ha consentito di raggiungere risultati straordinari: siamo riusciti ad assicurare il più lungo periodo di pace della storia ad un continente che usciva dilaniato da due guerre mondiali; abbiamo fornito un modello e un faro di libertà per i Paesi rimasti sotto il giogo sovietico; abbiamo posto le premesse per un periodo senza precedenti di sviluppo economico e di benessere e abbiamo garantito al tempo stesso la coesione sociale e la solidarietà tra gli Stati membri.

Questo spazio di pace e prosperità si è gradualmente esteso fino a raccogliere al suo interno oltre 500 milioni di cittadini europei. Un dato che rappresenta già di per se un successo ma che appare ancora più significativo se si considera che l'ampliamento è proceduto di pari passo con l'approfondimento dell'integrazione. Le successive revisioni dei Trattati di Roma hanno consentito infatti di estendere pian piano le competenze dell'Unione a tematiche sempre più "politiche", fino a raggiungere il vero e proprio "sancta sanctorum" della sovranità nazionale: la politica estera, la sicurezza interna ed esterna, la giustizia.

Nel corso del mio mandato di Commissario ho avuto il piacere e l'onore di occuparmi proprio di uno di questi ambiti di "frontiera" del processo di integrazione: il settore «Giustizia,

¹ E' il testo del capitolo XXIII del volume di ASTRID. *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, II edizione riveduta e aggiornata, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, in corso di pubblicazione presso l'editore Il Mulino.

libertà e sicurezza». Un settore che è al centro dell'interesse dei cittadini ma che richiede, al tempo stesso, l'elaborazione di strategie e di strumenti innovativi, che consentano di individuare dei punti di equilibrio soddisfacenti fra le esigenze di tutela dei diritti individuali e di salvaguardia della sicurezza collettiva.

Non è un caso che proprio in quest'ambito, così eminentemente politico e al tempo stesso così complesso tecnicamente, il Trattato di Lisbona introduca alcune delle innovazioni più interessanti. Non possiamo che rallegrarcene, perché il Trattato aiuterà l'Unione europea ad affrontare problemi come la lotta contro le organizzazioni criminali responsabili del traffico di persone attraverso le frontiere; il coordinamento delle politiche d'asilo; la prevenzione della criminalità e la lotta al terrorismo con il ricorso a strumenti innovativi come il congelamento dei beni e via dicendo. Tutti ambiti in cui la collaborazione su scala europea permette di conseguire un reale valore aggiunto rispetto all'azione dei singoli Stati membri.

Nel corso del mio mandato, ho cercato di anticipare alcune delle innovazioni che sono ora introdotte dal Trattato di Lisbona. E in molti casi ho cercato di dare delle risposte, a Trattati invariati, alle stesse esigenze che sono alla base delle modifiche di Lisbona. Credo che valga la pena di ricordarne alcune:

a) Lotta al *terrorismo*. Il mio mandato ha coinciso con la fase in cui l'Unione doveva dimostrare di saper reagire in maniera ferma e coesa alla sfida del terrorismo. E credo di aver dato un contributo utile affinché queste risposte venissero date. E' stato questo lo spirito alla base del cosiddetto "pacchetto antiterrorismo" da me presentato. Un pacchetto che comprendeva misure volte ad impedire l'uso di Internet a fini di terrorismo, lo sviluppo di un sistema europeo di raccolta dei dati relativi ai passeggeri e un piano d'azione in materia di esplosivi.

Al tempo stesso, ho cercato di contemperare l'esigenza di mantenere alta la guardia contro il terrorismo internazionale con la tutela dei diritti fondamentali. Per questo mi sono adoperato

affinché le misure antiterrorismo da me proposte, ivi compresa la c.d. Direttiva sulla “Data Retention” venissero affiancate, e controbilanciate, da una Decisione Quadro sulla protezione dei Dati Personali nel terzo pilastro. Il testo cui il Consiglio ha poi raggiunto l'accordo, a fine 2008, non è forse il migliore possibile, ma rappresenta comunque un considerevole progresso rispetto alla situazione precedente.

b) *Europol ed Eurojust*. Nel corso del mio mandato, mi sono adoperato per rafforzare Europol ed Eurojust e per istituire assieme ad esse un regime di cooperazione e coordinamento nei settori rispettivamente di polizia e giudiziario. Questo sforzo mio e della Commissione ha poi consentito di giungere alla trasformazione di Europol in una vera e propria agenzia e all'aggiornamento della decisione istitutiva di Eurojust. Ma ciò che più conta è che questo sforzo ha prodotto fin da subito dei risultati importanti. Penso ad esempio alla operazione «Koala», con cui Eurojust ed Europol sono riusciti a smantellare una rete di pedofili alla quale partecipavano 2500 «clienti» su scala mondiale.

c) Un altro campo in cui ho cercato di dare un impulso all'azione della UE è quello dello sviluppo di una reale **politica migratoria europea**. Ho sempre sostenuto, nel corso del mio mandato, che, da un lato occorre combattere l'immigrazione illegale e la tratta di esseri umani, dall'altro bisogna incoraggiare la migrazione legale, soprattutto dei lavoratori altamente qualificati, aumentando la tutela dei diritti degli immigrati in posizione regolare. Non posso che compiacermi, da questo punto di vista, che molte delle proposte avanzate dalla Commissione, e molte delle priorità indicate negli ultimi anni dall'Italia, a cominciare dal dialogo con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, siano state accolte nel cosiddetto “Programma di Stoccolma”, approvato dal Consiglio Europeo del dicembre scorso (2009).

d) Vado particolarmente fiero, inoltre, di aver contribuito ad alcuni importanti progressi che la UE ha compiuto negli ultimi anni nel campo della lotta contro la criminalità. Penso in

particolare alla Decisione Quadro sulla lotta contro la criminalità organizzata (2008/841/GAI) e alla prima Direttiva in materia ambientale che reca sanzioni penali in materia di reati ambientali, anticipando l'art. 83 del Trattato di Lisbona. Inserisco poi decisamente fra i migliori risultati del mio mandato il fatto di aver contribuito a dotare la UE di una strategia globale per proteggere i bambini e di aver dato un deciso impulso alla lotta contro la criminalità informatica, che riguarda, fra l'altro, lo sfruttamento sessuale tramite Internet.

Potrei fare molti altri esempi. Ma credo che i casi che ho menzionato dimostrino quanto lavoro sia stato fatto e quanto occorra ancora fare nel settore "Giustizia e Affari Interni". E qui mi riallaccio al Trattato di Lisbona, che proprio in questo settore presenta alcune delle innovazioni più interessanti.

2. Il Trattato di Lisbona guarda al futuro

Da Commissario, mi è capitato più volte di sottolineare, in giro per il nostro Continente, che il viaggio europeo non è finito. Lo ripeto a maggior ragione oggi, da Ministro degli Esteri. Dobbiamo rispondere alle sfide odierne e offrire qualcosa di importante agli europei di oggi e di domani. Dobbiamo fare in modo che abbiano fiducia nel futuro. Il nuovo Trattato di Lisbona ci aiuta a raggiungere questo obiettivo.

Malgrado le modifiche che sono state necessarie per raggiungere il consenso generale il Trattato introduce diverse innovazioni. Le principali, per quanto riguarda il settore di cui ero responsabile durante i negoziati, riguardano:

- a) i diritti fondamentali;
- b) la riforma istituzionale;
- c) il processo decisionale;
- d) la cooperazione rafforzata;
- e) la Corte di giustizia;
- f) le misure di salvaguardia;

- g) la clausola di «opt-out»;
- h) il periodo di transizione.

a) *I diritti fondamentali.* Prima di tutto, sono lieto che la Carta dei diritti fondamentali diventi giuridicamente vincolante. La Carta tutela i diritti individuali, nella fattispecie la dignità, le libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, e diritti inerenti alla cittadinanza e all'ambito giudiziario. È un risultato eccellente, che consentirà di rafforzare l'impegno dell'Unione per promuovere e proteggere i diritti fondamentali nell'Unione. Anche il costante dialogo fra il sistema giuridico di tutela dei diritti dell'uomo creato dal Consiglio d'Europa e l'ordinamento comunitario consentirà di rafforzare la nostra azione in questo settore. In base alle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona, questo dialogo potrebbe portare all'adesione della UE alla **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**. Una prospettiva senz'altro interessante che dovrà però essere oggetto di adeguata riflessione. Occorrerà infatti armonizzare l'applicazione delle norme comunitarie con la Convenzione, in modo da evitare ogni possibilità di contrasto fra l'ordinamento comunitario e la giurisprudenza della Corte, salvaguardando al contempo la diversità – sia pur entro la cornice di valori condivisi - della storia, della cultura, e delle tradizioni dei popoli europei.

b) *La riforma istituzionale.* Il Trattato di Lisbona è destinato a creare un sistema istituzionale stabile. Perché questo è importante per i cittadini? Perché permetterà di prendere decisioni in modo più rapido e trasparente e con un miglior controllo democratico. I cittadini avranno un'idea più chiara di *chi* sia responsabile, di *che cosa* venga fatto e *perché*.

A mio parere, i cambiamenti più importanti sono proprio quelli previsti nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, il cosiddetto «terzo pilastro». Prima del Trattato di Lisbona, il processo decisionale in questo campo era per lo più intergovernativo. Le decisioni erano adottate all'unanimità dagli Stati membri, con scarso coinvolgimento della Commissione,

del Parlamento europeo e della Corte di giustizia. Questa situazione cambierà. Sono lieto che si sia raggiunto un accordo per porre fine alla divisione artificiale rispetto alle politiche comunitarie «classiche», abolendo la struttura a pilastri.

c) *Il processo decisionale*: per quanto riguarda il processo decisionale, mi rallegro particolarmente del fatto che la procedura di codecisione sia stata estesa ad ambiti in cui, in precedenza, predominava l'unanimità, come la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, anche se, come Ministro degli Esteri, ritengo che si sarebbe dovuto fare di più nel campo della Politica Estera e di Sicurezza. «Codecisione» significa che le decisioni sono adottate con votazione a maggioranza qualificata e che il Parlamento europeo ha un ruolo più importante in quanto colegislatore. Ciò comporta diversi vantaggi: più democrazia, migliore qualità delle decisioni, potenziamento dell'attività legislativa.

Per quanto riguarda il primo aspetto, scopo del processo di co-decisione è rafforzare la democrazia, attribuendo un ruolo più importante al Parlamento europeo. E ciò che interessa ai nostri cittadini è proprio la democrazia, ossia un processo decisionale trasparente e affidabile. Alla stessa logica risponde anche il nuovo sistema di votazione “a doppia maggioranza” previsto per il Consiglio. Le decisioni dovranno essere approvate almeno dal 55% degli Stati membri, totalizzando almeno il 65% della popolazione dell'Unione. Ciò garantirà che le proposte approvate dispongano di un'ampia base di consenso ma assicurerà al tempo stesso una maggiore trasparenza e democraticità.

In secondo luogo, co-decisione significa anche offrire ai cittadini decisioni di migliore qualità. Per prendere decisioni all'unanimità possono essere necessari anni prima di raggiungere un accordo politico. E il testo definitivo può prevedere eccezioni, esenzioni e deroghe. Si tratta quindi di leggi di qualità inferiore, più difficili da applicare per giudici e operatori della giustizia. Non sono «user-friendly». Penso, ad

esempio, al mandato europeo di ricerca delle prove, o alla decisione quadro su razzismo e xenofobia, approvata nel 2008 dopo ben cinque anni di discussioni.

Infine, il potenziamento della nostra attività legislativa. Nel 2005, si era cominciato a introdurre “piccole dosi” di maggioranza qualificata nelle procedure decisionali del settore GAI. All’epoca si temeva che il ruolo accresciuto del Parlamento europeo potesse rallentare i lavori. Credo che sia vero l’opposto: la co-decisione ha potenziato l’attività legislativa e nella maggior parte dei casi è stato possibile ottenere un testo equilibrato entro termini ragionevoli, già in prima lettura. Si pensi, ad esempio, al «codice frontiere».

d) *La «cooperazione rafforzata».* Attraverso le «cooperazioni rafforzate» prevista dal Trattato di Lisbona, nei casi in cui sarà impossibile raggiungere un accordo comune, un numero minimo di nove Stati membri potrà procedere, adottando vere e proprie iniziative normative, anche in settori molto delicati come il mutuo riconoscimento degli atti giudiziari, la fissazione di regole minime in materia di reati penali, la cooperazione di polizia e lo stesso sarà possibile anche nel campo della politica estera e, con qualche limitazione, di sicurezza. Non mi piace l’idea di un’Europa a due velocità, ma mi piace ancor meno veder bloccare iniziative valide per l’opposizione di uno o due Stati membri ai desideri della maggioranza.

e) *La Corte di giustizia.* Prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ci trovavamo di fronte ad una situazione per molti versi eccezionale, caratterizzata dal fatto che la Corte di giustizia non era competente in tutti i settori della legislazione dell’UE. Grazie al Trattato di Lisbona, la Corte avrà finalmente piena competenza in tutte le questioni di giustizia, libertà e sicurezza, compresa la cooperazione di polizia e giudiziaria. Questo cambiamento introdurrà un controllo giurisdizionale in tutti i settori della legislazione, come avviene in ogni società democratica.

A ciò va aggiunto che, grazie a queste innovazioni di Lisbona, le istituzioni europee disporranno finalmente dei poteri per verificare il rispetto, da parte degli Stati membri, degli impegni comuni. Ad oggi, alcune delle misure adottate nel vecchio “terzo pilastro” non sono state ancora attuate dagli Stati membri, o lo sono state solo parzialmente. Questo crea incertezza e rende difficile la cooperazione tra gli operatori del settore. E, in ultima analisi, limita la nostra capacità di proteggere al meglio i cittadini. In quanto «custode dei trattati», la Commissione avrà il potere di avviare dinanzi alla Corte procedure d'infrazione contro gli Stati membri inadempienti. L'esistenza stessa di questo potere è importante quanto il suo uso effettivo, dato che fungerà da deterrente contro le tentazioni di venir meno agli impegni. E' un peccato, da questo punto di vista, che, a causa di alcune deroghe, possibile gli effetti di queste innovazioni si dispiegheranno appieno solo dopo cinque anni dall'entrata in vigore del trattato.

f) *Misure di salvaguardia: l'unanimità per le azioni operative.* Per garantire l'accordo di tutti i 27 Stati membri, è stato ovviamente indispensabile inserire nel nuovo Trattato alcune misure di salvaguardia. Ad esempio, l'unanimità per le azioni operative o la clausola secondo cui, se uno Stato membro ritiene che una proposta di legge incida sugli aspetti fondamentali del proprio sistema giudiziario penale, esso può utilizzare come «freno di emergenza» l'opportunità di adire il Consiglio europeo.

g) *La clausola di «opt-out».* Il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca hanno addirittura scelto di non partecipare all'intero titolo Giustizia, libertà e sicurezza del trattato di Lisbona, il che va al di là della loro attuale clausola di «opt-out» in relazione alle questioni di migrazione e di sistema giudiziario civile. Questi Stati membri non parteciperanno più sistematicamente, come attualmente avviene, alla cooperazione di polizia e giudiziaria.

Non possiamo negare che questo aumenta la complessità giuridica del nostro lavoro. Dovremo considerare le conseguenze della mancata partecipazione di alcuni Stati membri, conseguenze che riguardano loro, ma anche l'Unione intera. Ovviamente sarei favorevole alla partecipazione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca alla politica comune, ma non a detrimento dei progressi conseguiti dal nuovo Trattato.

h) *Problemi relativi al periodo di transizione.* Mi preoccupa il periodo di transizione previsto dal nuovo Trattato, idea inserita nel dibattito solo nella fase finale dei negoziati: la Corte di giustizia europea avrà competenza per le decisioni assunte nell'ambito del terzo pilastro solo dopo cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato. In tal modo si indebolisce e si contrasta il grande successo conseguito con l'abolizione della struttura a tre pilastri.

Le sentenze della Corte di giustizia in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria emanate prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non saranno vincolanti per il Regno Unito. Sono lieto, tuttavia, che su questo punto l'Irlanda abbia assunto una posizione diversa da quella del Regno Unito. E mi rallegro del fatto che la Danimarca si proponga di emendare la sua Costituzione, per garantire di non escludersi dall'intero settore Giustizia, libertà e sicurezza.

Quanto alle modifiche di ordine generale previste dal Trattato, al di là del settore Giustizia, libertà e sicurezza, il trattato comporta alcuni vantaggi di più ampia portata. Il Consiglio europeo avrà un presidente permanente, che presiederà le riunioni del Consiglio europeo (cioè dei Capi di Stato e di governo). Le altre riunioni a livello ministeriale (tranne quelle in materia di affari esteri) saranno presiedute dallo Stato membro che esercita la presidenza a rotazione semestrale, istituzione che continuerà a esistere.

Vi sarà un Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che sarà anche vicepresidente della Commissione. Si tratta di una innovazione importante, perché l'Unione europea deve potersi esprimere in modo incisivo sulla scena mondiale. Ne ha bisogno non solo per rafforzare il suo impatto sul piano "diplomatico" ma anche per dispiegare effettivamente la sua azione in tutti gli altri ambiti. Perché anche nel caso dell'Unione, come per gli Stati nazionali, tutte le politiche sono strettamente interconnesse. E questo è vero in particolare per gli affari interni e quelli esteri: basti pensare ai rifugiati dell'Iraq nella UE, alle imbarcazioni di emigranti dall'Africa dirette alle spiagge europee, o a Internet che può diffondere in tutto il mondo istruzioni per fabbricare una bomba o immagini indecenti di bambini.

Le preoccupazioni dei cittadini dell'Unione derivano spesso da problemi che nascono fuori dall'Europa. Bisogna quindi dotarsi degli strumenti per incidere anche al di là delle nostre frontiere. Viceversa, le iniziative prese nell'Unione possono avere ripercussioni anche molto lontano. Il Trattato di Lisbona rafforzerà la voce dell'UE sulla scena mondiale e potenzierà anche l'assistenza diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi.

Un'ultima parola sul rafforzamento della legittimità democratica dell'Unione. Le elezioni al Parlamento europeo, nel giugno 2009, hanno portato al voto il maggior numero di elettori mai registrato. Ci si sta ora adoperando per far sì che le innovazioni previste dal Trattato di Lisbona entrino in vigore già in questa legislatura. Il Parlamento sarà quindi composto da 750 (settecentocinquanta) deputati più un presidente. Nessun paese avrà più di novantasei seggi o meno di sei. L'Italia avrà settantatré seggi. Il Parlamento Europeo conterà come non mai nella Europa di Lisbona, grazie al ruolo di codecisore che gli viene riconosciuto ormai in quasi tutti gli ambiti di azione dell'Unione. Mai come finora esso potrà affermare di essere pienamente rappresentativo dei cittadini europei.

Al tempo stesso, il Trattato di Lisbona rafforza anche il ruolo dei parlamenti nazionali, che disporranno di otto settimane per esaminare le proposte della Commissione ed attivare una sorta di “early warning” sul rispetto del principio di sussidiarietà. Se un terzo dei parlamenti nazionali chiederà di rivedere una proposta, la Commissione dovrà tenerne adeguatamente conto.

Infine, il Trattato di Lisbona introduce un ulteriore collegamento diretto con i cittadini: con una proposta presentata da almeno un milione di essi, i cittadini potranno chiedere direttamente alla Commissione di portare avanti un’iniziativa di loro interesse. Una sorta di “iniziativa popolare europea”, insomma.

Tutte queste innovazioni dovrebbero attenuare considerevolmente le preoccupazioni sul “deficit democratico” dell’Unione. Ma, soprattutto, dovrebbero incoraggiare una maggiore partecipazione delle classi dirigenti, dei Parlamenti nazionali e dei cittadini alla vita dell’Unione.

3. Conclusioni

C’è molto di cui rallegrarsi. Concluso, dopo non poche tribolazioni, il processo di ratifica, il nuovo Trattato è finalmente entrato in vigore. Possiamo ora riprendere a lavorare, con rinnovato slancio, e con strumenti più efficaci, per i nostri cittadini. Perché non dobbiamo mai dimenticare che è su questo metro – sul metro dei risultati concreti che saremo riusciti a ottenere – che verremo giudicati.

Una riflessione, infine, che riguarda la comunicazione. Dobbiamo essere sicuri di comunicare e divulgare le buone notizie in relazione al trattato. Dobbiamo persuadere i cittadini che le istituzioni europee possono contribuire a risolvere i loro problemi. Una comunicazione efficace non riguarda soltanto i cambiamenti istituzionali (per quanto importanti), ma in generale l’effetto dell’azione dell’UE sulla vita dei cittadini. Se non garantiamo una comunicazione efficace, Internet, la radio, la televisione e i giornali si riempiranno di voci antieuropee.

Quella che ci si offre è un'opportunità di migliorare l'Europa e di far comprendere al pubblico che cosa essa fa e perché è importante per loro. Per realizzare questa opportunità, tutti noi abbiamo un ruolo da svolgere.