

# UN TRATTATO NECESSITATO<sup>1</sup>

ANDREA MANZELLA

## 1. La "decostituzionalizzazione" del Trattato costituzionale

I *referendum* del no - francese e olandese (e quello britannico che ne sarebbe stato il quasi sicuro seguito) - hanno decretato non solo l'"abrogazione" del Trattato costituzionale 2004 ma anche l'agenda politico-giuridica successiva, sino al Trattato di Lisbona. I "no" dei francesi e degli olandesi hanno dunque prevalso sul "si" degli altri europei (18 ratifiche su 27: i due terzi) come avevano sospettato quei sette paesi che avevano interrotto le loro procedure di ratifica...

Solo seguendo il filo che si dipana da quei *referendum* negativi e la esigenza assoluta di evitarne la ripetizione, si riescono a comprendere le ragioni di un Trattato a struttura necessitata: che cede magari poco nella sostanza ma moltissimo nella forma, rispetto al tentativo del 29 ottobre 2004 a Roma.

Cede, innanzitutto, Lisbona nella tecnica normativa. In luogo dell'abrogazione dei precedenti trattati, la scelta è quella della continuazione della sequenza da Maastricht ad Amsterdam a Nizza: come di innesti su un *corpus* normativo che consente modificazioni alla sua struttura formale, ma non alla sua intima natura.

In luogo del Trattato "nuovo" - perché capace di "novazione" rispetto ai precedenti: da cui traeva solo "materiali" - per una costruzione destinata a trovare da se stessa una legittimazione democratica "propria", Lisbona, poi, riprende minuziosamente le basi giuridiche dell'*acquis communautaire*. E quando ne crea di nuove, si muove secondo sentieri ultragarantisti, fortemente segnati dal principio di attribuzione

---

<sup>1</sup> Saggio di prossima pubblicazione in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2010.

("esclusivamente nei limiti delle competenze che dagli Stati membri sono attribuite all'U.E": art. 5 TUE).

In luogo del Trattato che, malgrado il peso dei suoi 448 articoli, incorporava una ambizione razionalizzante e codificatoria, e dunque una sua snellezza concettuale, Lisbona adotta la tecnica italianizzante dei *maxiemendamenti*. Sette soli articoli ma lunghi 152 pagine (più 76 di "protocolli" e 25 di "dichiarazioni"). Pesano in particolare i primi due articoli: l'art. 1 (Trattato sull'Unione, che ricomprende 55 articoli); e l'art. 2 (Trattato sul funzionamento dell'Unione, che ricomprende 358 articoli).

In luogo, infine e soprattutto, di quella che voleva essere una "fase costituente" con vocazione totalizzante (come le "bicamerali" all'italiana), Lisbona propone una revisione puntuale dei Trattati esistenti (la tecnica, diremmo, del nostro art. 138...).

Ora, come può da un tale continuismo dei Trattati; da una tale tecnica meramente emendativa, da tali revisioni puntuali di testi tralatici, attuarsi il passaggio-slogan del 2004: "dal Trattato alla Costituzione"? Si è mai vista una costituzione che nasce per emendamenti? No. E così il *premier* britannico ha potuto, da un lato, smarcarsi dalla cerimonia di Lisbona e firmare dopo, in ritardo, come per una formalità senza importanza (come narrarono i giornali del 14 dicembre 2007). Dall'altro lato, ha potuto avviare, tra i prmissimi dell'Unione, la procedura di ratifica parlamentare (contro l'opposizione conservatrice che invocava il *referendum*: ma che poi, a fatto compiuto, si è affrettata a dichiarare che non avrebbe più sollevato la questione nella vicina campagna elettorale...). E così è andata, ancora più rapidamente, in Francia.

Ma le cose stanno veramente così? C'è stata una effettiva declassificazione della natura dell'ordinamento europeo? O alla "decostituzionalizzazione" formale, del Trattato sull'Unione e del Trattato sul funzionamento dell'Unione, corrisponde, invece, una realtà costituzionale reale: che con lo "sblocco" di Lisbona si è rimessa in

movimento (ammesso che essa abbia mai avuto una vera battuta d'arresto nel "biennio di riflessione" 2004-2006)?

A noi sembra che la realtà corrisponda alla seconda ipotesi. L'ordinamento dell'Unione europea, fin dalle sue origini - cioè dal momento in cui ha cominciato ad operare, con esso, un principio di sovrastatalità che ha "cambiato" le costituzioni degli Stati membri (nella pienezza della funzione legislativa, nella sfera giudiziaria, nel potere di bilancio, nel potere monetario....) - ha avuto, senza mai dichiararla, natura costituzionale. A Roma 2004, questo "costituzionalismo fattuale" aveva cercato l'esplicitazione. Quel Trattato senza fortuna, aveva dunque la colpa della verità, cioè di chiamare costituzione quella che è una costituzione. Incorrendo, così, in qualche aporia come quella contenuta nell'art. I-5: "L'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale".

Una costituzione sovrastatale che doveva rispettare le costituzioni nazionali. Ma che nel suo stesso *nomen juris* sembrava sovrapporsi ad esse. Era facile farla diventare - come fu nella propaganda per il no al *referendum* in Francia e in Olanda - una costituzione *contro* le costituzioni nazionali. Si toccava, così, con una sottovalutazione che oggi appare colpevole, una sensibilità nascosta di cui sembravano incapaci società (anche in questo "secolarizzate") dell'Occidente europeo: il "patriottismo costituzionale". Una vicenda per molti versi analoga a quella che ha interessato l'Italia: dove una revisione costituzionale di parte maggioritaria fu respinta nel *referendum* del 25-26 giugno 2006, da un numero di elettori assolutamente superiore a quello risultante dalla corrispondente separazione destra-sinistra.

D'altra parte, nella giurisprudenza delle Corti costituzionali europee, più anziane di anni e di prestigio (e fra esse, certo, quella italiana) il riconoscimento dell'espansionismo del diritto comunitario e il suo primato a limitazione della sovranità nazionale, ha trovato il suo contro-limite nella riserva dei principi supremi dell'ordinamento nazionale.

La stessa fortemente discussa sentenza del tribunale costituzionale federale tedesco sul Trattato di Lisbona (30 giugno 2009) – al di là di qualche eccesso di *obiter dicta* nazionalistici – non fa altro che confermare questa dicotomia. Una dicotomia difesa anche quando la evoluzione dei Trattati e, soprattutto, della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, rende quasi del tutto teorico un differenziale sensibile tra il nucleo fondamentale delle condizioni democratiche e di diritto garantite dall'Unione europea e quelle proprie dei singoli Stati dell'Unione. E, tuttavia, se si guarda fra gli altri, al "Protocollo sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE nei confronti della Polonia e del Regno Unito" oppure all'art. 10 del "Protocollo sulle disposizioni transitorie" - riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e cooperazione giudiziaria - o ancora alla Dichiarazione n. 61 della Polonia relativa al diritto di famiglia - ci si accorge di quanta disomogeneità nazionale possa essere gelosamente "riservata" anche in questo campo. Magari con vistosi "contro-limiti" come fa il Regno Unito, a proposito della lotta al terrorismo, nella Dichiarazione n. 65; oppure l'Irlanda, nella Dichiarazione n. 56 per la cooperazione di polizia e con le clausole di garanzia ottenute dopo i due contraddittori *referendum* (giugno 2008, ottobre 2009); o la Polonia, nella Dichiarazione n. 62, sui diritti sociali della Carta: che si impegna a rispettare nel ricordo di Solidarnosc.

Vi è, dunque, nell'ordinamento dell'Unione, una zona residuale di nazionalismo costituzionale: la diversità da rispettare in un ordinamento caratterizzato dall'unione di costituzioni e non già dall'unione di Stati. Una unione costituzionale non statica ma dinamica: e, come tale, una prevalenza del diritto giurisprudenziale sul diritto gerarchizzato. L'aspetto più vistoso di tale prevalenza è nel fatto che, a Lisbona, il principio della primazia del diritto comunitario viene inserito solo nella Dichiarazione n. 17 e ricondotto alla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia (che lo ha d'altra parte dichiarato, fin dal 1964, principio "inerente alla natura particolare della Comunità europea").

Quando però si tratta di riscrivere la tavola dei valori dell'Unione (art. 2 TUE) il principio è inverso. Si parte dalla giurisprudenza per esplicitare nei Trattati la non discriminazione e i "diritti delle persone appartenenti a minoranze": valori vitali in un'Europa odierna dove accanto alla endemica "balcanizzazione dei Balcani", si aggiungono le spinte disaggreganti di "indipendentismo" regionale nell'Unione (*mouvance* che trova un limitato - per ora - contrappasso nella creazione di zone inter-regionali transfrontaliere: come l'Euroregio fra Italia, Austria, Slovenia e, in futuro, Croazia, con capitale Trieste).

A conclusione di questa tavola di compensazioni testuali, si può dire che a Lisbona si rinuncia "alla terminologia di carattere costituzionale" di Roma 2004, ma ne resta la spinta propulsiva. È quella che aumenta di 40 materie la competenza del Parlamento europeo, compresa la estensione del metodo comunitario ai settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. È quella che conferisce all'Unione personalità giuridica (art. 47 TUE): con effetti non solo esterni (la possibilità di concludere accordi internazionali) ma soprattutto interni (l'eliminazione della divisione dell'ordinamento dell'Unione a zone con diversa intensità giuridica d'integrazione: i pilastri).

Si rinuncia ai "simboli" dell'Unione. Ma nella Dichiarazione n. 52 i 18 Stati che avevano ratificato il Trattato Costituzionale, affermano che la bandiera, il motto "unita nella diversità", il 9 maggio - giornata dell'Europa - "continueranno ad essere per essi, i simboli, dell'appartenenza comune dei cittadini all'Unione europea e del loro legame con questa". E l'euro non è più solo il simbolo più forte, ma entra vistosamente nel Trattato ("L'Unione istituisce una unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro"): in una formulazione pragmaticamente accettata anche da chi ne è fuori (art. 3.4 TUE).

Si rinuncia ad inserire nei Trattati la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza, 7 dicembre 2000, "adattata" il 12 dicembre 2007 a Strasburgo) ma all'art. 6 TUE se ne dichiara "lo stesso valore

giuridico dei Trattati", confermandone il carattere che la nostra Corte costituzionale le aveva attribuito nel 2006 (sent. n. 393-394): "espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei".

Dal quadro sostanziale che, dunque, emerge da un Trattato che viene dopo l'"errore" di Roma 2004, ci si accorge che se il *nomen juris* scompare, resta la materia costituzionale. Che anzi per molti punti si accentua. La "decostituzionalizzazione" è solo nominalistica, il tessuto costituzionale europeo resta e si sviluppa.

## 2. La "internazionalizzazione" della costituzione comunitaria

Non è un caso che nel *preambolo* del Trattato sull'Unione europea sia stato aggiunto un paragrafo che, malgrado il suo tono enfatico, segna uno sviluppo assai concreto. Questo sviluppo è l'aggancio della costituzione europea ai "valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona", cioè la sua necessaria "internazionalizzazione".

Con l'adesione dell'Ue alla Convenzione europea del 1950 "di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (art. 6.2 TUE) la costituzione dell'Unione - che già ha incorporato la Carta dei diritti fondamentali dell'UE - attua il collegamento con un più vasto ordine internazionale. E' l'ordinamento dell'Europa del Consiglio d'Europa da Brest a Vladivostok, i cui confini sono appunto segnati dai 46 Stati aderenti a quella Convenzione e presidiati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. È una tappa di quel "lento, e quanto si vuole contraddittorio, cammino della dottrina e della prassi dei diritti umani universali" che "segna il vero terreno di sviluppo del costituzionalismo e ne esprime praticamente la dimensione universale" (Onida).

E tuttavia, come vi è un nucleo duro di costituzionalismo nazionale, che non cede alla totale supremazia del diritto comunitario, così il nuovo Trattato segna in apposito Protocollo e nella Dichiarazione n. 2 i confini di una specificità costituzionale europea: "l'adesione dell'Unione alla

Convenzione europea dovrà effettuarsi secondo modalità che permettono di preservare le specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione". E il Protocollo aggiunto al Trattato di Lisbona dice in particolare che meccanismi devono essere messi in atto per garantire che i ricorsi degli individui (secondo il famoso Protocollo n. 11 aggiunto alla Convenzione europea nel 1998 che li ha ammessi davanti alla Corte di Strasburgo) e quelli degli Stati non membri dell'UE, devono essere correttamente indirizzati, secondo i casi, contro lo Stato membro, convenuto per inadempimento, o contro la stessa Unione.

"In questo contesto" - secondo la Dichiarazione n. 2 - il "dialogo regolare" già esistente tra la Corte di giustizia dell'Unione europea, di Lussemburgo, e la Corte europea dei diritti dell'uomo, di Strasburgo, potrà essere "rinforzato" al momento dell'adesione. La connessione tra gli ordinamenti, l'"internazionalizzazione" della costituzione europea si salda, dunque, con questa comunicazione fra giurisdizioni (con la Corte di Strasburgo a vantare, rispetto a quella di Lussemburgo, non solo una più antica "specializzazione" nella materia dei diritti fondamentali ma anche - e soprattutto - una più vasta sfera territoriale di competenza).

Su questa internazionalizzazione del costituzionalismo si basa anche il senso dell'"azione esterna" dell'Unione. Dice il Trattato di Lisbona che "l'azione dell'Ue sulla scena internazionale si fonda sui principi" di "democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". Principi che l'Unione "si prefigge di promuovere nel resto del mondo".

Ma qui interessa particolarmente sottolineare quel costituzionalismo europeo che deve svilupparsi, secondo il Trattato, con i Paesi "limitrofi" al fine di "creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione" (art. 8 TUE).

Nell'un caso, e specialmente nell'altro, non vi è una visione imperialistica di espansionismo, almeno ideologico, dell'Unione. E questo perché, appunto, vi è visibile e sensibile nel mondo e in Europa

"l'affermazione a livello planetario dei principi del costituzionalismo come principi non propri di questo o quel popolo o di questa o quella area geopolitica, ma tendenzialmente universali" (Onida, ancora). Il Presidente della Russia (il "vicino più vicino") che propone di creare a Bruxelles un Istituto comune, tra l'Unione europea e la Russia, per la protezione dei diritti umani è momento emblematico del processo in corso di questa internazionalizzazione costituzionale: innanzitutto, nell'area di "buon vicinato".

Una rilettura, in questa chiave, della Carta dei diritti fondamentali degli europei si propone, soprattutto per noi italiani, dopo la contrastata vicenda della redistribuzione dei seggi al Parlamento europeo. Non vi è dubbio che, sulla base dei Trattati e della stessa Carta dei diritti (artt. 39-40) i diritti elettorali siano legati al concetto di cittadinanza giuridica nazionale. Ma non vi è ugualmente dubbio che, nella Carta, il titolo "cittadinanza" sia una specie di ridotta: assediata dalla generalità degli altri diritti, riconosciuti alla "persona", semplicemente in quanto abitante nello spazio territoriale europeo.

Si spiega allora politicamente la decisione del Parlamento europeo (ottobre 2007) di forzare la norma, nel senso di tenere conto, nella ponderazione di ciascuno Stato, anche della "popolazione", concetto geopolitico ben più ampio di quello giuridico di "cittadinanza". Ma si spiegano anche le proteste italiane, tecnicamente fondate, che hanno portato alla Dichiarazione n. 4 sull'attribuzione all'Italia di un "seggio supplementare al Parlamento europeo". E si spiegano anche le riserve italiane, consegnate alla Dichiarazione n. 57, di richiamo comunque al principio di cittadinanza (del resto, ancora una volta, almeno formalmente, richiamato nell'art. 14 TUE: "il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione").

La "costituzione" di un continente complesso come l'Europa, deve rispecchiare necessariamente la complessità del reale e anche le sue aporie.

### 3. Il sovraccarico istituzionale

Come si è visto, il corpo normativo dell'Unione, anche in un contesto di dichiarata operazione decostituzionalizzante, continua ad espandersi per maggiore intensità e nuove competenze (l'accrescimento della sfera di co-decisione, da un lato; l'estensione, di diritto e di fatto, ad aree fin qui precluse: energia, difesa, sport, cooperazione giudiziaria e di polizia...): oltre che per una sua qualità, *malgré tout*, "costituzionale". Ma anche il Trattato di Lisbona, come quelli che l'hanno preceduto, risulta incerto nelle finalità, e sovraccarico per costruzione, nella parte più propriamente istituzionale.

E' anche la parte che, a differenza degli automatismi che animano il corpo normativo, richiede un lungo e faticoso lavoro di implementazione. Ma non è questo il problema principale. Questo risiede nella stessa struttura del Trattato, nella sua macchinosità, nei rilevanti dubbi di funzionamento che non risultano chiariti. L'interprete ne ricava l'impressione di una impotenza di fondo degli Stati membri a scegliere un modello funzionale: difficoltà risolta con la creazione di sovrastrutture di buone intenzioni, di "istituzioni Potemkin", che quasi sempre aggravano un già faticoso processo decisionale. Si deve però anche rilevare che le maggiori sovrastrutture non sono nate a Lisbona, ma sono state ereditate dal fallito Trattato costituzionale (la lunga pausa di riflessione non è servita ad eliminarle).

Tutto questo rilevando, sulla bilancia complessiva di valutazione deve però pesare la nuova spinta volontaristica che il Trattato di Lisbona può conferire al processo di integrazione. Sia evitando rinnovate trappole populiste sia dando il senso politico di un'Unione che esce dalla pausa con una ricarica di energia.

Questo ottimismo della volontà, questa uscita dalla frustrazione dei *referendum* del no, può dunque "*solliciter*" l'interpretazione del Trattato nel senso dell'efficacia e dell'efficienza, sbarrando la strada ad interpretazioni

paralizzanti o, peggio, a confusione di poteri. Con questo pessimismo, ben temperato dalla soddisfatta esigenza della rimozione di un blocco, si può perciò esaminare il quadro istituzionale dell'Ue.

La "costituzionalizzazione" del Consiglio europeo fra le istituzioni dell'Unione fa sì che quello che era da tempo un "triangolo quadrilatero" (Parlamento, Commissione, Consiglio dei ministri più Consiglio europeo) diventi, ad ogni effetto, un quadrilatero - quadrilatero. Vi è dunque, un'apprezzabile operazione-chiarità (art. 15 TUE): le funzioni del Consiglio europeo come organo di indirizzo politico sono definite in maniera assai incisiva e più completa: "dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti, le priorità politiche generali". Se a questa formula generale si aggiungono quelle specifiche - in relazione allo "spazio di libertà, sicurezza, giustizia" (il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa": art. 68 TFUE); e quelle in relazione all'azione esterna dell'Unione ("il Consiglio europeo individua gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione": art 22 TUE) - si constaterà che ci troviamo di fronte ad una vera istituzione di chiusura del sistema decisionale, il punto da cui e per cui, come l'esperienza insegna, promana l'innovazione dell'Unione e il suo ritmo.

Ancora è il Consiglio europeo il titolare della decisione sulla composizione (numerica e per Stati) del Parlamento europeo (e proprio a Lisbona si è visto che l'iniziativa in materia del Parlamento europeo può essere modificata dal Consiglio...). È il titolare della proposta di candidatura del presidente della Commissione (eletto poi dal Parlamento europeo) e nomina l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 18 TUE). Spetta ancora al Consiglio europeo adottare la lista delle "formazioni" del Consiglio dei Ministri.

Per poteri di indirizzo e di nomina il Consiglio europeo può, dunque, considerarsi l'istituzione centrale del quadrilatero istituzionale:

che lavora normalmente "per consenso", ma può operare in casi previsti dal Trattato con voto a maggioranza qualificata.

E' al vertice di questo organo di tipica impronta collegiale intergovernativa che il Trattato di Lisbona, ereditando una assai discutibile impostazione dell'ex Trattato costituzionale, inserisce una presidenza "di durata" da parte di una personalità senza mandato politico nazionale.

Tutto però risulta incerto nel ruolo di questa presidenza. "Animatore" dei lavori del Consiglio (ma rimane una "prevalenza" nazionale semestrale per i consigli ministeriali settoriali). "Relatore" al Parlamento (con rischio evidente per il tradizionale rapporto continuativo tra presidente della Commissione e Parlamento). Rappresentante esterno della Unione per le materie rilevanti di politica estera e di sicurezza comune (art. 15 TUE): in vera e propria rotta di collisione, dunque, con le funzioni dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (che, appunto, "rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune": art. 27 TUE). E ancora, in collisione per certi profili, con le funzioni del presidente della Commissione ("che definisce gli indirizzi nel cui quadro la Commissione esercita le sue funzioni" e che può richiedere e ottenere le dimissioni dello stesso Alto rappresentante limitatamente alle "responsabilità" nel campo delle relazioni esterne e per il coordinamento con gli altri aspetti della politica estera dell'Unione: art. 18 TUE). Non a torto si è parlato, dunque, di pericolo di vero e proprio cortocircuito istituzionale, con la sovrapposizione di tre soggetti giuridici e di tre burocrazie (esistenti ed eventuali).

Soprattutto questa confusione giuridica può nuocere alla figura dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza che, di tutte, è la figura con più nitidi poteri: sia per la presidenza permanente del Consiglio affari esteri; sia per la sua capacità di rappresentare in seno all'ONU la posizione dell'Unione (su richiesta, però, degli Stati che partecipano a quel Consiglio di sicurezza, art. 34 TUE); sia per la

istituzionalizzazione, nell'ordinamento dell'Unione, di una cooperazione strutturata permanente per la politica di sicurezza e di difesa comune (art. 42 TUE e Prot. relativo); sia per la creazione di un "servizio europeo per l'azione esterna" che è il braccio operativo (di una diplomazia comunitaria e nazionale insieme) su cui può contare l'Alto Rappresentante.

E vi è poi, infine, l'innaturalità della sovrapposizione, ad un collegio intergovernativo, di una presidenza perdurante. Un collegio che presentava finora i difetti ma anche la freschezza di una presidenza a rotazione, di volta in volta vivificante, nelle visitazioni nazionali, la percezione spesso fievole della "lontana" Unione.

Se il Trattato di Lisbona rinuncia ad una rotazione nella presidenza del Consiglio, per una soluzione più problematica dello stesso problema che si era posto, prevedeva invece una rotazione egualitaria tra le nazionalità per i componenti la Commissione.

Il fine era quello, ovviamente condivisibile, di evitare l'ipertrofia dell'istituzione contenendo il numero dei commissari dentro il tetto dei due terzi degli Stati membri. L'art. 17, però, prudentemente, aggiungeva: "a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero"... Una ipotesi che dopo le assicurazioni date dall'Irlanda, prima del referendum del 2 ottobre 2009, è divenuta attuale, con l'assicurazione di "un commissario per ogni Stato membro". D'altra parte, risultava abbastanza chiaro che una rotazione che non tenesse conto della popolazione (e si è visto in quale giustificabile controtendenza si è mosso il criterio di composizione del Parlamento) né del peso economico degli Stati membri, poteva togliere legittimazione alla stessa Commissione. Essa è un organo che può presentare profili di *authority* (per la concorrenza, per la custodia dei Trattati) ma è anche un organo politico, con precisa responsabilità fiduciaria nei confronti del Parlamento. Una configurazione dunque che non si conciliava affatto con la carenza di rappresentatività che avrebbe potuto facilmente verificarsi

se si considera il numero dei "piccoli Stati" già entrati o in procinto di entrare nell'Unione.

Tuttavia, il punto di maggiore criticità dell'ordinamento che con il Trattato di Lisbona si è introdotto, è quello del nuovo ruolo dei parlamenti nazionali. Convivono, infatti, nelle disposizioni del Trattato e dei Protocolli annessi ("sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea" e "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità") due concezioni opposte.

Una, esprime corretta aderenza al carattere di costituzionalismo a molti livelli, propri dell'ordinamento dell'Unione. L'altra, subisce un'influenza di "consociativismo parlamentare", capace perfino di bloccare il già affaticato processo decisionale dell'Unione.

Rientrano nella prima concezione i poteri attribuiti ai parlamenti nazionali nel processo di revisione "costituzionale" europea (l'introduzione, soprattutto, del "metodo Convenzione": v. n. 5) nonché i poteri di controllo sulla cooperazione di polizia e quelli di valutazione della cooperazione giudiziaria.

Il Trattato di Lisbona introduce un ruolo dei parlamenti nazionali anche nella, da sempre controversa, procedura per i "poteri d'azione" che, nel silenzio dei Trattati, risultino necessari per realizzare uno degli obiettivi dell'Unione. Alla procedura, già aggravata - perché del Parlamento europeo occorre ora l'approvazione e non più solo la consultazione - si aggiunge il dovere della Commissione di "richiamare l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle relative proposte" (sia pure "nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà": art. 352 TFUE). Una delle procedure più percorse negli anni dello sviluppo dell'integrazione - quello dell'agnizione dei poteri impliciti - è dunque ora sotto la vigilanza dei parlamenti nazionali. In stretta correlazione con tale "vigilanza" è il meccanismo delle clausole evolutive predisposte per il passaggio dalle decisioni all'unanimità a quello della maggioranza qualificata nelle procedure del Consiglio dei ministri (da una procedura

legislativa speciale alla procedura "ordinaria"). Basta il voto contrario di un solo parlamento nazionale per bloccare tali "passerelle" (e per smentire, dunque, l'unanimità preventivamente richiesta, del Consiglio europeo: art. 48.7 TUE). Vi è dunque, l'attribuzione di poteri "pesanti": che potrebbero essere utilizzati dall'opposizione parlamentare di qualche Stato membro, come forma di "sfiducia indiretta", al proprio governo "in Consiglio".

Quasi a compensare queste perplessità vi è però la seconda concezione: il felice tratto innovativo più promettente di futuro - e più in linea con la realtà a multilivello dell'ordinamento dell'Unione - cioè l'impostazione della "cooperazione interparlamentare". L'art. 9 del Protocollo sul "ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea" - per cui "il parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscono insieme l'organizzazione e la promozione di una cooperazione interparlamentare efficace e regolare in seno all'Unione" - è la disposizione che meglio di ogni altra, indica la vera via per il superamento del cosiddetto "*deficit* democratico". Il collegamento "regolare" tra le assemblee elettive (anche nel campo della difesa comune, che risultava fin qui preclusa al Parlamento europeo: v. art. 10 del Prot.) permette di uscire dalle secche di uno slogan, quello del "*deficit*", inventato per conati populistici: ma anche per l'incapacità di leggere nella complessa evoluzione della realtà istituzionale europea.

Il rischio di una involuzione, verso l'una o l'altra di queste viziate rappresentazioni del rapporto parlamenti nazionali-Unione europea, appare invece abbastanza nitido in qualche disposizione del Protocollo sulla "applicazione" dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità".

Il riferimento non è tanto al meccanismo di *early warning*, diciamo, "semplice". Questo può essere attivato da ciascuna Camera parlamentare dei 27 Paesi per esporre un parere di non conformità al principio di sussidiarietà di un progetto di atto legislativo dell'Unione. Si tratta dunque, di un classico controllo con richiesta di riesame: non contrastante con la divisione dei poteri tipica degli ordinamenti costituzionali a livelli plurimi.

La rilevanza di una tale interferenza nella delicata sfera del potere di iniziativa legislativa, riservato alla Commissione, è equilibrata dai vantaggi della "responsabilizzazione" dei parlamenti nazionali nelle politiche comunitarie.

Il rischio di involuzione diviene, invece, assai elevato quando la richiesta di un terzo (o un quarto, secondo i casi) dei parlamenti nazionali non solo obbliga al riesame (art. 7.2 del Prot.) ma, se vi è in tal senso la maggioranza semplice dei parlamenti nazionali, può condurre al blocco della proposta legislativa (ove concorra una maggioranza del 55 per cento dei componenti del Consiglio dei ministri o una maggioranza di voti al Parlamento europeo).

Il meccanismo, come si vede, è contorto e al limite dell'inagibilità: vi è tuttavia la possibilità, per lontana che sia, che, sotto l'influenza di una maggioranza di parlamenti nazionali (senza nessuna ponderazione in ragione della popolazione) un procedimento legislativo dell'Unione - che quindi obbedisca, per definizione, al famoso "interesse comunitario" - sia bloccato da una congiunzione di interessi nazionali. E vi è una qualche tentazione a conseguire un automatismo di collegialità per il raggiungimento dei *quorum* necessari: orientando in tal senso la piccola burocrazia centrale permanente della Conferenza delle commissioni parlamentari per le politiche comunitarie (Cosac).

Concepito e perseguito, da Laeken (2001) in poi, come un sistema di modernizzazione istituzionale dell'Unione, l'intervento "costituzionale" lascia, dunque, molti dubbi di funzionamento e timori di paralizzanti complicazioni. Ancora una volta, il volo del calabrone Europa sarebbe impossibile se le sue alucce istituzionali non fossero sorrette dalla spinta di un possente corpo normativo che, *malgré tout*, è ancora capace di essere reattivo alle sfide dei tempi. Tuttavia, le innovazioni introdotte rispondono anche esse, almeno teoricamente, alla necessità, politica e istituzionale, di un *work in progress*: che comunque si è fatto e i cui risultati potranno essere pienamente valutati in un periodo non breve.

#### 4. Il "protezionismo" europeo

Secondo il Trattato di Lisbona, le sfide più grandi per l'Unione provengono oggi dall'esterno.

Quando, su richiesta francese, si arrivò all'eliminazione dal testo dell'art. 3 TUE del riferimento alla "concorrenza libera e non falsata", si ripeté spesso che la modifica non era decisiva. Ed era, tutto sommato, logica: dato che la tutela della concorrenza non è l'obiettivo ma semmai lo strumento per arrivare ad una "economia sociale di mercato fortemente competitiva". D'altra parte, la formula veniva sostanzialmente ripresa nel Protocollo "sul mercato interno e la concorrenza". Qui si richiama il sistema di garanzia (in particolare all'art. 352 TFUE) predisposto proprio perché la concorrenza nel mercato interno non sia falsata.

Trascorso pochissimo tempo dalla firma di Lisbona, e dopo l'apertura della "grande crisi finanziaria", si comincia a capire che quella trasposizione testuale era anche essa necessitata e va acquistando un forte senso giuridico. Da un lato, si è registrato, appena temperato dal filo delle consultazioni europee, un possente ritorno ad un intervezionismo degli Stati nazionali, con politiche di aiuti statali, di ancora difficile decifrazione e riporto secondo i canoni del mercato comune. Dall'altro lato, l'Unione, fermi restando i principi fondatori che l'hanno condotta alla realizzazione del grande mercato interno, e confortata dalla buona tenuta dell'euro, conferma l'intenzione di assumere, nei confronti del mondo esterno, la fisionomia di potenza economica, sufficientemente strutturata per una competizione globale, insieme grandiosa per intensità e insidiosa per la stessa sua sfera di libertà politiche.

In questa chiave, l'art. 3 del TUE va letto insieme alle disposizioni che rafforzano le istituzioni di *governance* economica.

È in particolare al "Protocollo sull'Eurogruppo" che bisogna guardare. "In attesa che l'euro diventi la moneta di tutti gli Stati membri dell'Unione", il Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze dell'area euro viene formalizzato (sia pure per riunioni "in forma informale"...) e affidato ad una presidenza "stabilizzata". E per quanto riguarda la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale, l'Eurogruppo può adottare misure per garantire una rappresentanza unificata nelle istituzioni e conferenze finanziarie internazionali (art. 138 TFUE).

Ma, forse, le innovazioni più significative al volto economico dell'Unione dopo Lisbona si devono trovare nelle norme introdotte agli articoli 64 e 65 TFUE sui movimenti di capitale da e per i Paesi terzi. Laddove è previsto che il Consiglio dei ministri possa adottare (o consentire che un Paese membro lo faccia) "misure che comportino un regresso del diritto dell'Unione per quanto riguarda la liberalizzazione dei movimenti di capitali diretti in Paesi terzi o provenienti da essi".

Ognuno comprende allora che quella delocalizzazione di un principio non era così innocente, come presentata. E che dietro di essa (al di là della parentesi di "eccezione nazionale" provocata dalla "grande crisi") si intravede un neo-protezionismo europeo, già con qualche muscolo normativo e, soprattutto, corredato da politiche che, per quanto faticose, esprimono una diversa volontà di azione economica collegiale verso l'esterno. Non solo dunque azione contro la minaccia dei "fondi sovrani", gli enormi capitali di investimento gestiti dalla mano pubblica di Paesi esteri spesso massicciamente alimentati da politiche governative sui tassi di cambio, mantenuti a livelli artificialmente bassi: fondi che possono facilmente conseguire l'egemonia sul sistema delle imprese europee di importanza strategica e avanguardia tecnologica. Ma anche un profondo cambio di concezione in politiche tradizionali e in altre di nuova gestione.

a) In politiche tradizionali, come l'agricoltura dove la consapevolezza della necessità dell'autosufficienza alimentare dell'Unione si è fatta strada assieme alla coscienza del valore ambientale e culturale di un'attività: non

catalogabile senza residui come meramente produttiva. Lo "scandalo" dell'agricoltura iper-sovvenzionata, insomma, non è più uno scandalo nei confronti dei Paesi terzi e, soprattutto, nella coscienza politica dei cittadini europei. Si dice che garantire qualità e sicurezza dei prodotti non è protezionismo: e dunque la "preferenza comunitaria" non deve più esprimersi in criteri tariffari o quantitativi bensì fondarsi su criteri di qualità.

Novità, ancora negli orientamenti generali della politica commerciale, una delle poche competenze esclusive dell'Unione: Qui la tensione, anche concettuale, è tutta rivolta alla definizione dell'"interesse comunitario", nella difficile ricerca di un equilibrio tra produttori, consumatori e istituzioni finanziari. E anche a gestire il problema delle importazioni provenienti da "delocalizzazioni industriali europee".

b) Nella gestione di politiche comuni nuove: quali, soprattutto, quella energetica, introdotta dall'art. 194 TFUE. Qui, e nelle successive decisioni politiche del Consiglio europeo e della Commissione, è visibile non solo l'intento di un mercato comune dell'energia, con la promozione della "interconnessione delle reti energetiche", ma anche un indirizzo difensivo dell'Unione tutta intera nei confronti della minaccia energetica ad opera di Paesi produttori. Preoccupazione espressa dall'inciso "in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri" (nello stesso art. 194) e, soprattutto, nella nuova formula dell'art. 122 TFUE (intestato alla generale politica economica dell'Unione) che attribuisce al Consiglio la possibilità di "misure adeguate" alla situazione economica, in particolare "qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, specialmente nel settore dell'energia".

Ancora, tra le politiche nuove, introdotte a Lisbona, vi è, rilevante, una "politica spaziale europea", "al fine di favorire il progresso tecnico e scientifico, la competitività industriale e l'attuazione" di tutte le politiche dell'Unione (art. 189 TFUE). E non è certo un caso che solo dopo Lisbona sia risorto il "progetto Galileo" con tutta la sua carica di rivendicazione di autonomia strategica europea nella navigazione satellitare.

Limitazioni e difese, a scapito della concorrenza assoluta, contro minacce esterne, dunque, che il Senato francese, riconurrà a quella formula di "protezione dei suoi cittadini" che a Lisbona compare, per la prima volta, tra gli obiettivi dell'Unione nelle relazioni con il resto del mondo (art. 3.5 TUE). Dirà il presidente della Repubblica francese: "bisogna collocare l'Europa al servizio della protezione. Voler fare un'Europa politica e vietarsi di utilizzare il termine "protezione" non ha alcun senso. La "preferenza comunitaria" deve essere rispettata. La libera concorrenza non è più compatibile con qualsiasi forma di *dumping*. La reciprocità deve ora diventare la regola da seguire".

La libera concorrenza non è più feticcio sacrale neppure sul piano interno. A Lisbona si crea una base giuridica specifica per i servizi pubblici di interesse economico generale, in maniera che sia possibile per essi una legislazione trasversale europea: in ordine ai loro principi di funzionamento e alle loro condizioni finanziarie (art. 14 TFUE). Mentre, d'altro canto, la dottrina "ufficiale" in materia di concorrenza si assesta sul principio che le posizioni dominanti abusive devono essere valutate sulla base non del mercato europeo: ma del mercato mondiale. C'è, dunque, una interpretazione autentica di quella delocalizzazione testuale del principio di libera concorrenza.

Ma, allora, l'Unione è diventata protezionista? No. Com'è stato detto, per l'Unione, prima entità commerciale al mondo, è un non-senso diventare protezionista, secondo l'antico significato del termine.

Vi è però, diffusa, e recepita nel Trattato di Lisbona, la consapevolezza della necessità di politiche di "difesa commerciale" nei casi (frequenti) di pratiche illecite dei produttori di paesi terzi. Di qui, come ben rilevato in Commissione, la necessità che l'Unione affronti la globalizzazione, cercando in un certo senso, di "modellarla": l'esperienza di 50 anni acquisita dall'UE in materia di elaborazione di regole compatibili con le diverse culture e i diversi sistemi giuridici può costituire a tal fine una sorta di "vantaggio commerciale"...

## 5. Un trattato per tutti, tutti per un trattato?

Necessariamente "decostituzionalizzato" per annullare i referendum del no; necessariamente "internazionalizzato" per intrecciarsi al costituzionalismo dei diritti universali; necessariamente "sovraccarico" di novità istituzionali per marcare una linea progressiva rispetto ai trattati precedenti; necessariamente attrezzato per mantenere una identità europea nell'ambito della mercantilizzazione del mondo: il Trattato di Lisbona, a ben vedere, non poteva essere cosa diversa da quel che è.

Eppure, malgrado questo cumulo di necessità, il gioco delle 27 ratifiche ha fatto prolungare i tempi della sua entrata in vigore, con ritardi per *referendum*, sentenze costituzionali, promulgazioni di Capi di Stato.

Da questo punto di vista, i procedimenti di ratifica del Trattato di Lisbona non hanno tratto partito dalla sua conclamata "decostituzionalizzazione". In effetti, se una "costituzione" doveva obbedire alla rigidità della decisione unanime, non altrettanto era imprescindibile di fronte ad una revisione "ordinaria" dei trattati esistenti. Tanto più che è ora previsto il recesso dall'Unione da parte di uno Stato membro (art. 50 TUE): e, dunque, la mancata ratifica dei Trattati sull'Unione e sul suo funzionamento, avrebbe potuto considerarsi equiparata, nella sostanza, ad un atto di recesso.

Il parlamento europeo, eletto nella primavera del 2009, si è così trovato di fronte ad un quadro istituzionale non ancora stabilizzato. Ha dovuto attendere il 1° dicembre perché ciò avvenisse: ma l'empirismo delle soluzioni adottate si è rivelato, alla fine, efficace. L'Unione europea ha fatto, ancora una volta, della necessità, virtù.