



GIAN LUIGI TOSATO

IL TRATTATO DI LISBONA: UNA RIFORMA COMPLETATA?*

1. *Interrogativi e dubbi*

«Desiderosi di completare il processo avviato dal Trattato di Amsterdam e di Nizza [...]»: con queste parole esordisce il preambolo del nuovo Trattato di Lisbona. E' così? Può dirsi che l'obiettivo indicato nel preambolo sia stato conseguito, che il processo di riforma dell'Unione si sia completato? In senso affermativo si sono espressi, a caldo, alcuni protagonisti della vicenda, per i quali si deve ormai girare pagina. E' finito il tempo delle discussioni istituzionali, l'Europa deve tornare «back to business». La attendono le grandi sfide del nuovo secolo; e queste sfide è in grado di affrontare con successo, grazie ad una struttura ormai attrezzata per il futuro. L'integrazione europea sarebbe arrivata dunque al suo approdo finale; l'Unione avrebbe ormai acquisito la sua fisionomia definitiva.

Sulla bontà di una visione siffatta è lecito però dubitare. Basta scorrere i primi commenti sul nuovo trattato; si evitano giudizi netti, prevalgono valutazioni caute e sospese. Ombre e luci, bicchiere mezzo pieno e mezzo vuoto, progressi e arretramenti, il miglior risultato compatibilmente con i necessari compromessi: sono espressioni correnti e significative. Se si parla di ombre, di un bicchiere mezzo vuoto, di arretramenti, di necessari compromessi, vuol dire che non tutti i nodi sono sciolti, che vi sono questioni ancora aperte, che il processo di edificazione dell'Europa non è giunto alla sua meta finale.

2. *Istituzioni ed efficienza decisionale*

L'elenco delle questioni aperte e dei compromessi potrebbe essere lungo. Basterà, ai fini del presente discorso, qualche cenno.

Partiamo dalle istituzioni dell'Unione. Eravamo abituati al terzetto, al triangolo comunitario: Parlamento, Commissione, Consiglio. Nella struttura unificata dell'Unione si aggiunge ora, a tutti gli effetti, il Consiglio europeo, che per la verità esisteva già prima ma con una collocazione non ben definita. Il terzetto istituzionale diventa così un quartetto, il triangolo un rettangolo. Agli estremi del lato di base si collocano Parlamento europeo e Consiglio; a quelli del lato superiore Commissione e Consiglio europeo. Sui due lati verticali troviamo da una parte le istituzioni a vocazione sovranazionale, Parlamento europeo e Commissione; dall'altra, quelle

* Il saggio è destinato ad essere pubblicato in ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commentario al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2008, di prossima pubblicazione.

di tipo intergovernativo, i due consigli. Ciascuna istituzione interloquisce con tutte le altre; i rapporti corrono quindi non solo lungo i lati della figura, ma anche attraverso le sue diagonali.

Con il nuovo Trattato entra in scena un ulteriore protagonista, i parlamenti nazionali. Nel bene o nel male (Manzella), il quartetto diviene così un quintetto. Non è facile stabilire l'esatta collocazione del nuovo venuto, non diversamente da quello che si è verificato a lungo per il Consiglio europeo. Formalmente non fa parte delle istituzioni dell'Unione, ma è ormai stabilmente inserito nelle sue procedure legislative con un'influenza (di blocco) che può essere determinante. Non è facile nemmeno assegnare i parlamenti nazionali all'asse sovranazionale o a quello intergovernativo. C'è un po' dell'uno e dell'altro: in quanto organi democratici di rappresentanza popolare, i parlamenti nazionali appaiono assimilabili al Parlamento europeo; nel contempo sono portatori di interessi nazionali piuttosto che sovranazionali. Certo è che nella dialettica istituzionale dell'Unione si inserisce un nuovo soggetto, che dialoga con tutti gli altri. La figura geometrica precedente deve così adattarsi per recepire un nuovo vertice, quale che sia la sua precisa collocazione, dentro o fuori il sistema dell'Unione, sull'asse sovranazionale o intergovernativo.

L'esposizione che precede è sommaria; richiederebbe qualche maggiore precisazione circa compiti e poteri delle varie istituzioni. Ne emerge, tuttavia, un quadro quanto mai complesso. Certo si può descriverlo in termini di arricchimento di istanze, controlli e garanzie all'interno dell'Unione. Ma se il parametro è quello dell'efficienza e della capacità di decidere, la valutazione è assai diversa. Si delinea 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 situazione è aggravata dalle regole di voto nei due consigli. Il Consiglio europeo delibera sempre all'unanimità e la stessa regola vale ancora per importanti decisioni del Consiglio. Non solo: il nuovo sistema per il computo della maggioranza nel Consiglio è rinviato in pratica al 2017, e anche oltre con il richiamo al metodo «Joannina».

In definitiva, le procedure decisionali dell'Unione si caratterizzano per una pluralità di istituzioni coinvolte e la necessaria ricerca del consenso dei governi nazionali: con tutto quello che ne consegue nell'attuale Europa a ventisette. E' da temere quindi che le decisioni continuino ad essere laboriose e dagli esiti incerti e che il problema dell'efficienza (così centrale e critico per l'Europa) resti irrisolto anche dopo la riforma.

3. *Alla ricerca di Mr. Europe*

Il discorso sulle istituzioni richiede un'appendice, peraltro di non trascurabile importanza. Chi sarà il *Mr. Europe* nella nuova struttura dell'Unione? I candidati per questo ruolo non mancano; i più accreditati sono tre: il presidente del Consiglio europeo, l'Alto Rappresentante per la politica estera e la sicurezza e il Presidente della Commissione. Per la verità ci sarebbero anche il Presidente di turno del Consiglio e il Presidente del Parlamento europeo. Ma il discorso può restringersi ai tre contendenti più titolati.

Ciascuno dei tre presenta punti di forza insieme a qualche debolezza. Il Presidente del Consiglio europeo ha dietro di sé il peso dell'istituzione governativa più autorevole; avrà il compito di fissare l'agenda di quest'organo e di darvi attuazione. E' sprovvisto, tuttavia, di poteri decisionali propri ed autonomi. Il Presidente della Commissione può contare sulle risorse

e strutture di una istituzione collaudata, sulle prerogative di questa in materia di commercio estero, sul rapporto privilegiato con il Parlamento europeo. E' in qualche modo la voce più accreditata dell'Europa economica e sovranazionale. I grandi problemi della politica estera (ed interna) restano, però, in mano ai governi nazionali, e dunque ai consigli che li rappresentano. Quanto all'Alto Rappresentante, al di là del nome eredita ruolo e funzioni assegnate al ministro degli esteri dal Trattato costituzionale. Avrà dunque il compito di guidare la politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione, giovandosi dei due cappelli di vicepresidente della Commissione e presidente del Consiglio per le relazioni esterne e unificando nella sua persona le relative funzioni. Potrà avvalersi inoltre di una sua propria struttura, un primo embrione di servizio diplomatico europeo. La posizione dell'Alto Rappresentante appare tuttavia subordinata a quella dei due presidenti rispettivamente della Commissione e del Consiglio europeo.

In queste circostanze si prospettano due scenari: che all'esito di una competizione fra i tre personaggi, uno prenda il sopravvento sugli altri e si affermi come il vero *Mr. Europe*; ovvero che si stabilisca fra i tre una fruttuosa collaborazione, per cui a rappresentare l'Europa sia una troika piuttosto che un soggetto unico. Nè si possono escludere soluzioni bicefale, nel qual caso l'Alto Rappresentante funzionerebbe da ago della bilancia. E' difficile fare previsioni circa l'esito di questa vicenda. In parte dipenderà dalle personalità che verranno scelte per le tre cariche, in parte dagli equilibri fra istituzioni governative e sovranazionali; ancora di più sarà la forza delle cose ad esercitare un'influenza decisiva. Il nuovo Trattato non ci aiuta a risolvere il problema, che rimane dunque aperto. C'è solo da augurarsi che le tre figure non si ostacolino fra di loro, in cerca di visibilità e affermazione personale, e prevalga piuttosto uno spirito collaborativo. Nell'attesa che le due presidenze del Consiglio europeo e della Commissione si unifichino in una medesima persona (ciò che il nuovo Trattato non esclude), la troika sopra accennata, se unita e coesa, potrebbe costituire un motore potente di iniziativa e di azione. Del che l'Unione ha grande bisogno per superare le resistenze nazionali ed assumere un ruolo da protagonista sulla scena mondiale.

4. *Il mercato tra concorrenza e interessi generali.*

Se si passa dalle istituzioni alle politiche comuni dell'Unione, l'elenco delle questioni aperte e dei compromessi si arricchisce ulteriormente. Se ne ha un esempio, in materia economica, con riguardo alla politica di concorrenza.

Le regole del mercato e della concorrenza hanno caratterizzato mezzo secolo di integrazione europea, e ne sono state il principale motore. Ma, ora, la concorrenza viene depennata dai fini dell'Unione. Tra i suoi fini figurano sviluppo sostenibile e crescita economica bilanciata, più in generale il benessere economico e sociale dei cittadini. La concorrenza è declassata a mero strumento (insieme ad altri) per raggiungere quei fini. L'importanza di questo strumento è tuttavia ribadita da un apposito Protocollo. E allora viene da interrogarsi sul ruolo futuro della concorrenza.

Si tratta di capire se il mercato continuerà ad improntarsi sul modello liberistico precedente, come sembra richiedere il Protocollo; ovvero se si apre una stagione nuova nei rapporti tra politica ed economia, tra imperativi del mercato ed esigenze di carattere generale, come lascia presagire l'eliminazione della concorrenza dai fini dell'Unione. Dal nuovo Trattato giungono due segnali contraddittori, e non è facile prevedere gli esiti futuri. Per ora occorre registrare le

posizioni discordanti di chi invoca maggiore flessibilità nella gestione delle regole di concorrenza per dare spazio ad obiettivi di politica industriale ed interessi di carattere pubblicistico (ambiente, consumatori, lavoro); e chi per contro paventa l'avvio di un nuovo corso, caratterizzato da regole e vincoli che frenano il dinamismo delle forze di mercato.

La questione si ripropone in tema di servizi di interesse generale. Nel Trattato comunitario attuale, le norme che li riguardano sono due: una operante nella Comunità fin dalle origini (art. 87), l'altra frutto della revisione di Amsterdam (art. 16). La prima stabilisce la piena sottoposizione delle imprese che gestiscono servizi pubblici alle regole del mercato e della concorrenza, salvo che non ne sia irrimediabilmente compromessa la missione. In tal caso interviene una deroga, che peraltro Commissione e Corte hanno applicato a lungo in modi assai restrittivi. La seconda norma, quella di Amsterdam, sottolinea l'importanza dei servizi pubblici e impegna la Comunità e gli Stati a fare in modo che essi funzionino in modo adeguato. A seguito di quest'altra norma si è affermata nella prassi un'interpretazione più estesa della deroga dianzi ricordata. Con il nuovo trattato, ferme le due norme precedenti, si aggiunge ad esse un apposito Protocollo, che riconosce ampia discrezionalità alle autorità nazionali nella organizzazione dei servizi di interesse generale.

Quale significato si deve attribuire al Protocollo? In esso si legge che le sue disposizioni hanno valore meramente interpretativo; ma allora non è chiaro il perché del loro inserimento. La questione è aperta. Forse ci troviamo di fronte ad una ridondanza del nuovo Trattato, priva di implicazioni concrete. Può anche essere però che si tratti di un segnale che va nello stesso senso dell'eliminazione della concorrenza dai fini dell'Unione. In tal caso si rafforzerebbe il regime speciale per i servizi di interesse generale, che verrebbero a costituire una sorta di "zona franca", riservata alle prerogative statali e sottratta ai vincoli della concorrenza.

5. *Una politica estera dell'Unione?*

In politica estera (e così entriamo nel vivo dell'Europa politica) le incertezze e le ambiguità riguardano le competenze rispettive dell'Unione e degli Stati membri. Il testo del Trattato va in una direzione, la Dichiarazione annessa all'atto finale nella direzione opposta.

Il Trattato contiene una serie di importanti innovazioni: soggettività internazionale dell'Unione, delibere a maggioranza in talune circostanze, istituzione di una figura incaricata di gestire la politica estera comune nel suo complesso. A questa figura già si è accennato in precedenza: è quello che nel Trattato costituzionale si chiamava Ministro degli esteri, e ora prende il nome meno impegnativo di Alto Rappresentante. A questi viene conferito un potere di iniziativa, il compito di presiedere il Consiglio per le relazioni esterne, di attuarne le decisioni, di parlare in nome dell'Unione alle Nazioni Unite. L'Alto Rappresentante potrà contare anche su un primo abbozzo di servizio diplomatico europeo. Sono tutte misure intese a rafforzare la capacità dell'Unione di elaborare ed attuare una sua politica estera e di esprimersi all'esterno in modo unitario.

Senonché la Dichiarazione annessa contiene una serie di *caveat* in difesa delle prerogative statali. Ai sensi della Dichiarazione le disposizioni del Trattato non toccano responsabilità e poteri di ciascuno Stato membro nella formulazione e gestione della propria politica estera, non pregiudicano le sue relazioni con Paesi terzi e organizzazioni internazionali, non ostacolano compiti e ruoli delle sue rappresentanze diplomatiche, non limitano la libertà d'azione dei

titolari di un seggio permanente nel Consiglio di sicurezza, non conferiscono nuove attribuzioni in materia di Pesc a Commissione e Parlamento europeo.

Come si vede, emerge un quadro (a dir poco) singolare. A chi bisogna dare maggiore credito: al Trattato che spinge per dotare l'Unione di una politica estera propria, o alla Dichiarazione che mina *in radice* questa finalità? Da un punto di vista giuridico le dichiarazioni, diversamente dai protocolli, non hanno valore vincolante, nondimeno, ma pesano sul piano politico. Nel nostro caso vi è il rischio che la Pesc continui a costituire un pilastro separato all'interno dell'Unione; un pilastro di marca rigorosamente intergovernativa, che esige il consenso unanime di tutti gli Stati membri per qualsiasi iniziativa comune e lascia a ciascuno di essi libertà di azione, a tutela degli interessi nazionali.

Auguriamoci che l'Unione possa effettivamente farsi valere, come soggetto unitario nella arena internazionale. Ma le incertezze e i timori sussistono. Vi è il pericolo che all'Unione tocchino gli affari di minore rilievo, ma la grande politica estera rimanga prerogativa assoluta degli Stati (Merlini).

6. *Le due confliggenti concezioni dell'Europa*

E' facile rendersi conto che gli esempi di ambiguità e incertezza fin qui segnalati sono tutti (o quasi) riconducibili alle due concezioni che da sempre si confrontano nella costruzione europea: da un lato, l'idea di un'Europa politica (non solo economica), federale e comunitaria; dall'altra, quella di un'istituzione confederale, intergovernativa, prevalentemente (se non esclusivamente) dedicata alle questioni economiche.

In alcune occasioni la prima concezione è stata sul punto di prevalere: la Comunità di difesa (negli anni '50), il progetto parlamentare di Spinelli (negli anni '80), il recente Trattato costituzionale. Ma queste iniziative non hanno avuto successo. D'altra parte, non hanno avuto migliore sorte i ricorrenti tentativi (dal compromesso di Lussemburgo, alla creazione del Consiglio europeo, al secondo e terzo pilastro di Maastricht) di dare all'Europa un'impronta unicamente intergovernativa. L'Europa ha conservato nel tempo la sua natura ambigua, diversa dai modelli conosciuti; in essa si mescolano elementi federali e confederali, integrazione e cooperazione, metodo sovranazionale e intergovernativo.

La situazione non cambia con il nuovo Trattato. Il che non vuol dire che esso meriti un giudizio negativo. Basta pensare alle conseguenze disastrose di un mancato accordo, come pure alle numerose apprezzabili innovazioni apportate ai testi di Nizza. Il nuovo Trattato segna indubbiamente un'ulteriore tappa sulla via di «un'unione sempre più stretta». In questo senso Lisbona si colloca sulla scia di Maastricht, Amsterdam e Nizza. Ma al pari delle precedenti revisioni lascia incerta la finalità dell'Unione, il suo approdo definitivo. E fino a che rimane irrisolta la questione «madre», dalla quale le altre necessariamente dipendono, ambiguità e compromessi saranno inevitabili. Lo ha chiarito assai bene Giorgio Napolitano nella sua *lectio magistralis* di Berlino (27 novembre 2007).

Il processo di riforma non può dunque ritenersi completato. Non a caso il Parlamento europeo, nel dare parere favorevole al nuovo Trattato, ha già preannunciato nuove iniziative revisionali. E ancora più significativa appare l'istituzione di un gruppo di saggi per riflettere sul futuro dell'Europa. L'ha decisa il Consiglio europeo, proprio lo stesso giorno della solenne sottoscrizione del Trattato di Lisbona. Secondo gli intendimenti dei capi di Stato e di governo. i

saggi non dovranno occuparsi di questioni istituzionali. Ma è difficile che possano affrontare i grandi temi del nuovo secolo, che si chiamano sviluppo sostenibile, ambiente, energia, immigrazione, lotta al terrorismo e al crimine internazionale, senza ragionare su risorse, strutture competenze, in altre parole senza interrogarsi sugli strumenti che servono per realizzare le necessarie politiche. Le questioni istituzionali appaiono ineludibili; e con esse l'esigenza di «sciogliere il nodo delle confliggenti concezioni del progetto europeo» e di «far emergere una nuova volontà politica comune», come sottolinea il Presidente Napolitano nella *lectio magistralis* dianzi citata.