

CAPITOLO SECONDO

L'ARCHITETTURA DEL NUOVO TRATTATO

1. *Un Trattato di revisione*

Il nuovo Trattato si presenta in forma di accordo modificativo dei trattati esistenti. È un Trattato di revisione, dunque, al pari di quelli di Amsterdam e Nizza. Non sostituisce, semplicemente modifica i precedenti trattati; e appunto «Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea» recita la sua denominazione ufficiale. Si è voluto in tal modo marcare una netta differenza sul piano della struttura fra il nuovo Trattato e il Trattato costituzionale (TCost.), il quale ultimo abrogava i trattati esistenti sostituendosi ad essi *in toto*.

Le ragioni della scelta così operata sono note. È un «sacrificio» che gli «amici» della Costituzione hanno dovuto accettare per venire incontro ai paesi del no referendario e a quelli dove comunque si era manifestata una forte contrarietà al testo costituzionale. I governi di questi paesi avevano bisogno di elementi tangibili di discontinuità; dovevano poter dire alla propria opinione pubblica che il nuovo Trattato è cosa diversa dalla precedente Costituzione. E così hanno ottenuto un semplice Trattato di riforma, con contestuale abbandono dei segni e nomi costituzionali. Basteranno questi aspetti formali ad evitare i referendum e, più in generale, a propiziare le ratifiche interne? C'è da augurarselo anche se il cammino delle ratifiche potrebbe riservare sorprese.

Questo capitolo è di Gian Luigi Tosato.

2. *Una revisione di ampia portata*

Il nuovo Trattato si compone di due articoli, modificativi l'uno del Trattato sull'Unione europea (TUE) e l'altro del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE). Presenta dunque di per sé una struttura assai semplice. Sennonché ciascun articolo incorpora tali e tante modifiche ai trattati precedenti, da determinarne un sostanziale riassetto.

Qualche cenno, pur sommario, è sufficiente per evidenziare questo fenomeno. Le modifiche al TUE partono da alcune integrazioni al preambolo; si prosegue con una ristrutturazione del testo in sei titoli (ora sono otto); due sono del tutto nuovi, il secondo e il terzo, dedicati rispettivamente ai principi democratici e alle istituzioni; gli altri riproducono la struttura attuale, ma sono largamente rivolti ed integrati per recepire le innovazioni del Trattato costituzionale e ulteriori modifiche.

Di non minore rilievo sono i cambiamenti al TCE; a partire dalla sua stessa denominazione, che diviene ora «Trattato sul funzionamento dell'Unione europea» (TFUE). Segue un corpo imponente di modifiche, talune delle quali attraversano orizzontalmente l'intero trattato, per riflettere tra l'altro l'eliminazione del soggetto Comunità; altre riguardano la classificazione delle competenze, il mercato interno, le politiche comuni, il funzionamento delle istituzioni.

Come si vede, ci troviamo bensì di fronte ad un trattato di revisione; ma una revisione che incide fortemente sui connotati dei trattati in essere. In realtà il nuovo Trattato è il frutto di un compromesso tra oppositori e sostenitori del Trattato costituzionale. Alla prevalenza dei primi quanto agli aspetti formali fa riscontro quella dei secondi in ordine ai contenuti. Nella forma abbiamo un trattato di revisione di quelli in essere (versione di Nizza); nella sostanza, un testo che mutua gran parte delle disposizioni del Trattato costituzionale.

In queste circostanze, alla stregua di terminologie correnti nel dibattito precedente, si può parlare ad un tempo

di Nizza-*plus* o di Costituzione-*minus*. Tutto dipende dal punto di osservazione dal quale ci si pone. Non mancano infatti argomenti per affermare che il Trattato costituzionale è stato abbandonato, o per sostenere viceversa che sopravvive sia pure con un vestito nuovo. Europeisti ed euroscettici sono schierati sui due fronti: i primi per lamentare che si sono fatti passi indietro nel processo di integrazione dell'Europa; i secondi per reclamare a gran voce che il nuovo Trattato sia sottoposto a verifica referendaria all'interno dei vari paesi.

3. *Un testo di difficile lettura*

Forma e sostanza del nuovo Trattato vanno poco d'accordo fra di loro data l'evidente disarmonia fra contenitore e contenuti. Il contenitore, un atto meramente emendativo, appare poco idoneo ad accogliere i contenuti in esso versati, data la vastità e importanza delle riforme. La conseguenza immediata è che il nuovo Trattato risulta di difficile decifrazione anche per i più esperti. Si è prodotto un documento lungo e complesso, che richiede un faticoso confronto fra il testo nuovo di revisione e quelli vecchi modificati, e fra questi e un testo (quello costituzionale) formalmente abbandonato.

Non solo: la comprensione del documento risulta ancora più difficile in presenza di una pluralità di protocolli e dichiarazioni aggiuntive, dirette a integrare, precisare, talvolta anche a derogare alle disposizioni inserite nel testo. Due esempi significativi: l'obiettivo di una concorrenza libera e non falsata, dapprima eliminato dal testo, è poi recuperato in un protocollo aggiuntivo; il primato del diritto dell'Unione su quello interno, cassato anch'esso dal testo, riemerge in una dichiarazione, dove si rinvia alla consolidata giurisprudenza comunitaria in materia.

Su questi aspetti del nuovo Trattato sono piovute le critiche. I primi commentatori non hanno mancato di sottolineare il suo carattere labirintico, pieno di rinvii e tecnicismi giuridici, tutto il contrario di quanto reclamavano

le Dichiarazioni di Nizza e di Laeken sul futuro dell'Europa (del gennaio e dicembre 2001). Semplificazione e trasparenza erano due parole chiave in questi documenti: ad esse avrebbero dovuto improntarsi gli auspicati sviluppi dell'integrazione europea. E invece, dopo una gestazione quanto mai laboriosa, protrattasi per oltre sei anni, è venuto alla luce un testo né semplice, né trasparente, di certo poco comprensibile per i cittadini europei ai quali è diretto.

È difficile negare il buon fondamento di queste critiche; il nuovo Trattato si presenta effettivamente oscuro e contorto. Ma la sua complessità non deve stupire, in quanto riflette le tensioni e divisioni circa l'approdo ultimo dell'integrazione europea; di qui i necessari compromessi e le relative incongruenze. Non ci si deve peraltro fermare a quelli che sono gli aspetti più appariscenti, ma anche più scontati del nuovo Trattato. Le critiche sopra riferite riflettono in qualche modo un primo livello di analisi. Se si va al di là dello strumento e del metodo utilizzati, e si guarda non tanto al Trattato di Lisbona in sé e per sé, ma agli effetti che esso produce sui trattati in essere e sull'architettura complessiva dell'Unione, allora si delinea un quadro diverso, che segna un sostanziale progresso in tema di semplificazione e riordino del sistema attuale.

4. *La nuova architettura dell'Unione*

Il primo (notevole) risultato in termini di semplificazione e riordino del sistema è costituito dall'unificazione tra Unione e Comunità; più precisamente, la seconda viene assorbita nella prima. I trattati fondativi continuano ad essere due; ma, prima, ai due trattati corrispondevano due soggetti (l'Unione e la Comunità), due ordini giuridici distinti (il diritto dell'Unione e quello comunitario) e una struttura articolata su tre pilastri: due all'interno dell'Unione (PESC e cooperazione in materia penale) e il terzo rappresentato dalla Comunità (più l'Euratom). Ora,

al di là dei due trattati, vi è un unico soggetto (l'Unione), con un unico diritto (quello dell'Unione) e un unico complesso istituzionale; è altresì eliminata (o quasi, come si dirà subito) la distinzione fra pilastri.

Cessa così l'assurdo dualismo fra Unione e Comunità, che risale ai compromessi di Maastricht. Allora, nel momento in cui la costruzione europea si espandeva dall'area dell'economia a quella della politica, si sono confrontati due opposti timori. Vi era chi paventava che l'integrazione economica su base sovranazionale potesse essere contagiata dalla natura intergovernativa della cooperazione politica; e chi, all'opposto, si preoccupava di un progressivo affermarsi del metodo comunitario a scapito di quello intergovernativo, e questo in materie politicamente sensibili come affari esteri e interni. La soluzione trovata, per conciliare le due visioni da sempre contrapposte dell'Europa, fu di duplicare trattati, soggetti e sistemi giuridici e ricorrere alla distinzione fra pilastri.

Con l'incorporazione della Comunità nell'Unione, si supera un'architettura complicata e contorta. Per la verità non del tutto, in quanto la politica estera conserva una sua propria autonoma caratterizzazione, quasi un pilastro a sé: lo evidenziano l'inclusione delle norme specifiche (non solo quelle generali e di principio) nel TUE, la rigorosa conferma della regola dell'unanimità, l'ampia riserva di competenza statale, già chiara nel testo e ribadita con apposita dichiarazione.

Pur con questa riserva, la semplificazione realizzata è importante. Certo, la soggettività unica dell'Unione già era prevista dal Trattato costituzionale e può dunque considerarsi in qualche modo acquisita in precedenza. Ma è bene che essa riceva ora un'ulteriore e, sperabilmente, definitiva sanzione. D'altra parte, il Trattato di Lisbona non si ferma qui: in tema di riordino del sistema europeo, introduce un'altra novità che va oltre il Trattato costituzionale.

5. *Un sistema di trattati a due livelli*

L'ulteriore novità di cui si è fatto ora cenno richiede un'illustrazione più articolata, anche perché qualcuno potrebbe ritenere che essa complichì e renda disarmonico il sistema, piuttosto che semplificarlo e riordinarlo.

Come già ricordato, i trattati fondativi, pur continuando ad essere due, riguardano ormai un solo soggetto. Le norme primarie dell'Unione si trovano così distribuite in due atti distinti: il Trattato sull'Unione e quello sul funzionamento dell'Unione. Il primo Trattato contiene i principi e le norme fondamentali; stabilisce obiettivi, valori, competenze, assetto istituzionale dell'Unione, rapporti con i paesi membri e i cittadini europei, procedure di revisione, adesione e recesso (un elenco non esaustivo). Il secondo detta le regole di funzionamento dei vari organi, la disciplina del mercato interno, le norme che presiedono allo svolgimento delle varie politiche comuni e ne definiscono il quadro di riferimento. Sul piano giuridico-formale, le disposizioni del secondo Trattato relative alle politiche e alle procedure deliberative beneficiano di un regime semplificato di revisione: si salta il passaggio della Conferenza Intergovernativa e, nel caso delle procedure deliberative, le ratifiche interne si intendono acquisite in mancanza di opposizione da parte di singoli parlamenti nazionali.

A dire il vero, la ripartizione delle disposizioni fra i due atti non è sempre coerente. Alcune norme del TUE meglio si sarebbero dovute collocare nell'altro Trattato, ad esempio le norme «specifiche» in materia di politica estera e sicurezza comune. Sarebbe stato poi desiderabile un alleggerimento più marcato della procedura di revisione. Oltre ad applicarsi solo a talune regole del Trattato di Lisbona, la procedura semplificata esige pur sempre il consenso di tutti gli Stati membri, a livello governativo e parlamentare. Resta tuttavia la novità di fondo: le norme primarie dell'Unione non solo sono raggruppate in atti distinti, si differenziano altresì per elementi materiali e formali non irrilevanti.

La commistione in uno stesso trattato di elementi propriamente statutari e costitutivi e discipline (anche articolate) dei settori regolati ha caratterizzato fin dall'origine la costruzione europea. Una struttura del genere, giustificabile al tempo della CEECA che si occupava di un settore ben definito, lo è divenuta di meno con la CEE e ancor di meno con l'Unione e il progressivo ampliamento delle competenze. Il Trattato costituzionale non poneva rimedio a questo problema, che viceversa appare ora avviato a soluzione.

Abbiamo, da un lato, un trattato-base, il TUE, che costituisce con le sue norme la legge fondamentale dell'Unione; dall'altro, un trattato applicativo, una sorta di «legge organica», ed è il Trattato sul funzionamento dell'Unione. Le norme del Trattato di base (legge fondamentale) richiedono, per loro natura, una più stabile condivisione nel tempo; non dovrebbero quindi ammettere deroghe per uno qualsiasi degli Stati membri e si giustifica nei loro confronti una procedura di revisione più rigida. Per contro, le norme del trattato applicativo (legge organica) sono suscettibili di più frequenti modifiche, in funzione delle mutevoli circostanze e dell'alternarsi degli indirizzi politici prevalenti; rispetto ad esse, un regime di maggiore flessibilità in tema di revisione e di deroghe appare quindi giustificato.

Ai due trattati viene riconosciuto pari valore giuridico, secondo quanto dispone formalmente l'art. 1 del TUE. A ben vedere, però, il pari valore giuridico opera in pieno solo nei confronti delle fonti derivate; queste devono conformarsi, a pena di illegittimità, alle norme dell'uno e dell'altro trattato. Ma nei loro rapporti reciproci, si delinea un sistema a due livelli, con il trattato applicativo in posizione subordinata rispetto al trattato-base. Lo evidenzia il fatto che con procedura semplificata si può modificare il primo, non il secondo, e che logicamente il primo dovrà interpretarsi secondo un criterio di conformità al secondo.

Non si saprebbe dire se il sistema descritto corrisponda ad un disegno meditato. La preoccupazione vero-

similmente era un'altra, legata alle ratifiche e ai rischi di referendum. Si voleva sottolineare una discontinuità tra il nuovo Trattato e quello costituzionale, il primo emendativo, il secondo sostitutivo di quelli precedenti. Così i trattati sono rimasti due, pur riferendosi ad un unico soggetto. In ogni caso, quella che potrebbe sembrare un'anomalia, si traduce in una felice innovazione. Opera un riordino e semplificazione del sistema, articolandolo su due gruppi distinti di norme primarie.

I due gruppi di norme, e i rispettivi trattati, potranno più facilmente evolversi in modo autonomo. In particolare, sarà possibile modificare le discipline settoriali dell'Unione senza toccare la sua struttura istituzionale. Di qui il duplice effetto positivo, di conferire maggiore flessibilità al sistema e di aprire nuovi spazi di discussione politica. Come altri ha ben rilevato (Micossi), le politiche dell'Unione diventano semplici politiche comuni, e su di esse sarà possibile dividersi politicamente secondo le tradizionali linee di contrapposizione fra destra e sinistra. Il che contribuirà sicuramente a rafforzare la dialettica democratica nell'Unione.

6. *Una Carta dei diritti declassata?*

Nella nuova architettura dell'Unione la Carta dei diritti di Nizza non figura all'interno dei trattati fondativi; rimane un documento a sé, autonomo ed esterno rispetto ad essi. Una norma del TUE (il nuovo art. 6) attribuisce peraltro alla Carta lo stesso valore giuridico delle disposizioni del TUE e del TFUE.

La mancata inclusione della Carta nei trattati fondativi è da più parti interpretata come un segno di arretramento nel processo di integrazione europea. In verità, di arretramento si può eventualmente parlare con riguardo al Trattato costituzionale, che aveva inserito la Carta nel corpo del Trattato; non rispetto ai trattati esistenti che ignoravano del tutto la sua esistenza. D'altra parte la soluzione del Trattato costituzionale (incorporazione della Carta) e

quella del Trattato di Lisbona (rinvio attributivo di efficacia) si equivalgono sul piano giuridico. Nell'uno e nell'altro caso si giunge al medesimo risultato di conferire alla Carta un'efficacia vincolante, che prima le faceva difetto. Tuttavia, poiché anche le apparenze contano, la scelta operata dal Trattato di Lisbona non è priva di significato politico. Essa riflette il dichiarato proposito degli autori del nuovo Trattato di discostarsi quanto più possibile da nomi e simboli costituzionali.

Resta che l'inserimento in blocco della Carta nella parte seconda del Trattato costituzionale comportava un appesantimento complessivo del testo, e anche un'anomalia sistematica. Era infatti singolare rinvenire nel medesimo Trattato due preamboli, quello iniziale e quello premesso alla parte seconda. Ai fini di un'ordinata incorporazione della Carta nel Trattato costituzionale, si sarebbe dovuto rimodularla, un'operazione quanto mai ardua. La scelta del nuovo Trattato ha dunque il pregio di alleggerire e semplificare il TUE e di conservare integra la Carta, attribuendole nel contempo efficacia giuridica vincolante.

7. Considerazioni finali di sintesi

Le considerazioni fin qui svolte si possono sintetizzare nella seguente proposizione: il Trattato di Lisbona è oscuro e complesso, ma produce effetti di semplificazione e riordino del sistema dell'Unione e dei suoi trattati fondativi.

Se si guarda al nuovo Trattato in sé e per sé, non c'è dubbio che esso meriti le critiche di oscurità che gli sono state mosse. Lo strumento utilizzato, un atto emendativo, appare infatti poco idoneo a fronte della vastità delle modifiche apportate ai trattati esistenti. Ne è sortito un documento di difficile lettura, pieno di tecnicismi giuridici e di rinvii, per di più appesantito da una serie di protocolli e dichiarazioni. Le domande di trasparenza e chiarezza, da gran tempo avanzate per rendere il processo di inte-

grazione meno elitario e più democratico, risultano in tal modo largamente deluse.

Occorre però non fermarsi a questo primo livello di analisi del Trattato di Lisbona. Se si va al di là dell'atto di revisione, e si guarda ai trattati da esso modificati, allora emerge un quadro diverso, che segna un sostanziale progresso sotto tre profili: l'unificazione soggettiva tra Unione e Comunità; l'articolazione dei trattati fondativi su due livelli; l'attribuzione di valore giuridico alla Carta dei diritti, in quanto autonomo e separato *Bill of Rights*.

La prima innovazione già era contenuta nel Trattato costituzionale e permette di superare una dicotomia fra Unione e Comunità ormai priva di senso; le altre due sono state introdotte dal Trattato di Lisbona in modo indipendente, anzi in contrapposizione al Trattato costituzionale. Per prendere le distanze dal Trattato costituzionale, che aveva sostituito e unificato i trattati esistenti, il Trattato di Lisbona li mantiene in vita, anche se ormai si riferiscono all'Unione come unico soggetto. Si delinea così un sistema in cui le norme primarie sono raggruppate in due atti distinti: un Trattato di base, il TUE, legge fondamentale dell'Unione, che ne fissa le norme essenziali; e un Trattato applicativo, il TFUE, una sorta di legge organica, modificabile (per una gran parte) con procedura semplificata. Per effetto della nuova architettura a due livelli, sarà più agevole modificare le norme che regolano le politiche comuni dell'Unione, senza peraltro toccare la sua struttura istituzionale. Il che accresce la flessibilità del sistema e apre nuovi spazi di discussione politica.

Nel caso della Carta dei diritti, a differenza del Trattato costituzionale che l'aveva incorporata al suo interno, il Trattato di Lisbona la lascia come documento separato, al di fuori dei trattati fondativi. È da ritenere che si sia voluto in tal modo sminuirne l'impatto «costituzionale». Nondimeno la scelta si rivela proficua sotto altri profili: consente di alleggerire il Trattato di base, mantenere integra la Carta, facilitarne un'autonoma evoluzione e assicurarle nel contempo piena efficacia giuridica.