

IL PREAMBOLO, I VALORI, GLI OBIETTIVI

1. *L'impianto dei nuovi Trattati*

Un commento al Preambolo e alle «Disposizioni comuni» del Trattato di Lisbona dedicate ai valori e agli obiettivi dell'Unione richiede un cenno all'art. 1 Trattato di Lisbona, dove è disegnato l'impianto dei nuovi trattati europei.

Dopo aver modificato l'art. 1 TUE con l'aggiunta, alla prevista istituzione dell'Unione europea, delle parole «alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni», che compaiono nell'art. I-1 TCost., l'art. 1 del Trattato di Lisbona sostituisce l'art. 1, par. 3, TUE («L'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato. Essa ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e i loro popoli») col testo seguente: «L'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati «i trattati»). I due trattati hanno lo stesso valore giuridico. L'Unione si sostituisce e succede alla Comunità europea». Identico testo reca l'art. 1, par. 2, TFUE.

Le maggiori innovazioni così apportate appaiono fin da una prima lettura. Dal punto di vista ordinamentale, alla distinzione fra Comunità e Unione si sostituisce un solo ente, l'Unione, che succede alla Comunità e al quale viene attribuita personalità giuridica (art. 47 TUE). Conseguentemente, dal punto di vista delle competenze e degli assetti istituzionali, l'articolazione per pilastri viene

*Questo capitolo è di Cesare Pinelli.*

sostituita da una strutturazione unitaria, all'interno della quale le distinzioni fra pilastri si riducono a mere specificità relative a singoli ambiti materiali. E a tutto ciò viene fatta corrispondere una distinzione fra «Trattato di modifica del Trattato sull'Unione europea» e «Trattato sul funzionamento dell'Unione europea», sostitutivo del Trattato istitutivo della Comunità europea.

L'impianto riflette l'esigenza di superare la crisi dell'integrazione europea seguita alla mancata ratifica del Trattato costituzionale da parte della Francia e dell'Olanda, che con ogni probabilità sarà ricordata come la più grave crisi mai attraversata dal 1957. Non solo la parola «Costituzione» viene rigorosamente bandita da quei testi, ma lo stesso art. 1, par. 3, del TUE riformato, nel precisare che i due trattati hanno «il medesimo valore giuridico», esclude ogni preminenza del Trattato di Lisbona sul TFUE che ingeneri anche l'impressione di una sua valenza costituzionale: non a caso è caduta anche la denominazione «Trattato fondamentale», proposta nel corso dei lavori preparatori. Eppure il TFUE presenta anche nel titolo – «Trattato per il *funzionamento* dell'Unione europea» – un carattere di strumentalità rispetto al TUE, che è il trattato propriamente costitutivo dell'Unione, il Preambolo del TFUE è rimasto quello del TCE, e soprattutto il suo contenuto risulta specificativo delle previsioni generali e di principio del TUE<sup>1</sup>.

Il fatto è che, se è divenuto *politically incorrect* che i trattati europei parlino anche indirettamente di Costituzione, come pure di inno, di bandiera e di motto<sup>2</sup>, sa-

<sup>1</sup> D. Gros e S. Micossi, *Two for the price of one?*, in *Centre for European policy studies*, «CEPS Commentary», 22 ottobre 2007.

<sup>2</sup> Ai quali, tuttavia, 16 Stati hanno voluto manifestare il loro tributo: secondo la Dichiarazione n. 52 allegata ai trattati, «Il Belgio, la Bulgaria, la Germania, la Grecia, la Spagna, l'Italia, Cipro, la Lituania, il Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, l'Austria, il Portogallo, la Romania, la Slovenia e la Repubblica slovacca dichiarano che, per essi la bandiera rappresentante un cerchio di stelle dorate su sfondo blu, l'inno tratto dall'«Inno alla gioia» di Ludwig van Beethoven, il motto dell'Unione «Unita nella diversità», l'euro quale moneta dell'Unione europea e

rebbe impossibile liquidare come una parentesi la fase propriamente costituzionale dell'integrazione aperta nel dicembre 2001 dalla Dichiarazione di Laeken. Al contrario, i suoi esiti giuridici e istituzionali, tradotti nel Trattato costituzionale, sono stati in gran parte inseriti e armonizzati nella cornice dei due trattati.

Il mandato della CIG del 2007 prevedeva infatti che «Il progetto costituzionale, che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato "Costituzione" è abbandonato. Il Trattato di Lisbona integrerà nei trattati esistenti, che restano in vigore, le innovazioni risultanti dalla CIG del 2004 come indicato dettagliatamente qui di seguito». In via di prima approssimazione, si può dire che il contenuto del mastodontico Trattato costituzionale è stato suddiviso in modo da riversare la prima e la quarta parte nel Trattato sull'Unione europea modificato, la terza parte nel TFUE e la Carta dei diritti fondamentali, che era incorporata nella seconda parte, in un protocollo allegato provvisto dello stesso valore giuridico dei trattati (art. 6, par. 1, TUE). Qualsiasi commento ai nuovi trattati non può non muovere da questa duplice premessa: il rifiuto del nome, l'accoglimento della sostanza<sup>3</sup>.

## 2. *Il Preambolo del Trattato di Lisbona e le «Disposizioni comuni» sui valori e gli obiettivi dell'Unione*

Il Preambolo del Trattato di Lisbona riproduce il testo del Preambolo del TUE, con la sola addizione del

la giornata dell'Europa del 9 maggio continueranno ad essere i simboli della comune appartenenza dei cittadini all'Unione europea e del loro legame con la stessa». Peraltro, secondo l'art. 2, par. 4, del Trattato di Lisbona, «L'Unione istituisce una unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro».

<sup>3</sup> Nello stesso senso J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007, spec. pp. 68 ss.

primo paragrafo del Preambolo del TCost.: «Ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, e dello Stato di diritto». Inoltre le parole «del presente trattato», ogniqualvolta ricorrono nel vecchio testo, vengono sostituite dalle parole «del presente trattato e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea». Mentre la seconda modifica discende direttamente dalla trasformazione del TCE in TFUE, l'aggiunta del primo paragrafo del Preambolo del TCost. è il risultato di una precisa selezione, che va esaminata per il suo significato e per le implicazioni interpretative che ne derivano.

La selezione operata privilegia la parte del Preambolo del TCost. provvista di maggior valenza storica e simbolica, con i richiami alle «eredità culturali, religiose e umanistiche», tratto ritenuto caratterizzante l'identità del continente dopo il definitivo rigetto della più precisa ma controversa formula delle «radici cristiane e illuministiche». Non vengono invece riprodotti i paragrafi che esprimevano impegni per il futuro – ad «avanzare sulla via della civiltà, del progresso e della prosperità», a «superare le antiche divisioni e, uniti in modo sempre più stretto, a forgiare il loro comune destino», a «proseguire la grande avventura che fa di essa [dell'Europa] uno spazio privilegiato della speranza umana» –, tali da far trapeolare il senso di una progettualità costituzionale, sul presupposto di una avvenuta stabilizzazione della forma di convivenza fra popoli europei. E a conferma di una presa di distanza dal proposito del Trattato costituzionale di dar vita a una Costituzione europea rimangono inalterati i riferimenti del Preambolo del TUE a una «nuova tappa del processo di integrazione» e all'intento di «creare una unione sempre più stretta tra i popoli europei», sintomi di un processo di integrazione ancora in corso.

Ma la «nuova tappa» raggiunta col Trattato di Lisbona va pur sempre nella direzione tracciata dal Trattato costituzionale. Una lettura combinata del Preambolo

con le «Disposizioni comuni» con cui si apre il Titolo I consente di notare che i «valori universali» sviluppatasi dalle «eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa» coincidono esattamente con quelli su cui l'Unione «si fonda», e che «sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini» (art. 2 TUE). Collegata ai valori fondativi dell'Unione, l'addizione del primo paragrafo del Preambolo del TCost. cessa di apparire una operazione esornativa.

D'altra parte l'art. 2 TUE riformato riproduce esattamente il tenore dell'art. I-2 TCost., e conferma sia l'insistenza su valori comuni, che non figura nel TUE vigente né nel TCE, sia la scelta di anteporre i valori agli obiettivi<sup>4</sup>. Si è già cominciato a notare come quella scelta vada valutata per i possibili effetti giuridici, a cominciare dall'incentivo alla Corte di giustizia ad orientare la propria giurisprudenza sulla base di una gerarchia di valori fondamentali<sup>5</sup>.

Anche gli obiettivi, enunciati dall'art. 3, ricalcano quelli dell'art. I-3 TCost., pur con qualche aggiunta o sottrazione. La modifica più significativa concerne la sostituzione dell'art. I-3, par. 2, TCost., secondo cui «L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e un mercato interno nel quale la concorrenza è libera e non falsata», con il testo seguente: «L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone, congiuntamente a delle misure appropriate in materia di controllo delle frontiere esterne, di asilo, di immigrazione, così come di prevenzione della criminalità e di lotta con-

<sup>4</sup> A. Pilette e E. De Poncins, *Valeurs, objectifs et nature de l'Union*, in *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, a cura di G. Amato, H. Bribosia e B. De Witte, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 302.

<sup>5</sup> N. Gros-Verheyde, *The fight for values: a reversal of principles*, in «Europolitics», 7 November 2007, n. 3407, p. 7.

tro questo fenomeno» (art. 3, par. 2, nuovo TUE). Il successivo paragrafo si apre con le parole «L'Unione instaura un mercato interno», con eliminazione delle parole «nel quale la concorrenza è libera e non falsata».

Come è noto, l'eliminazione del riferimento alla libertà di concorrenza è stata voluta dal Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy, col chiaro obiettivo di portare a casa un bottino di sapore colbertista dopo l'affossamento del Trattato costituzionale, dovuto a una campagna referendaria incentrata sul motivo di un preteso «neoliberismo» dell'Unione. Proprio come il successo dei fautori del no, il bottino di Sarkozy è stato frutto di una riuscita impostura mediatica, anche se in direzione inversa. La vittoria francese in sede di redazione del Trattato di Lisbona è infatti priva di apprezzabili effetti giuridici. A parte il fatto che lo stesso art. 3, par. 3, prosegue affermando che l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa», che viene «basato», fra l'altro, «su un'economia sociale di mercato *fortemente competitiva*, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», c'è da considerare che un Protocollo allegato ha reintrodotta il richiamo a una «concorrenza non falsata»<sup>6</sup>.

Decisamente più importante, anche se finora passata sotto silenzio, risulta l'addizione alla proposizione del Trattato costituzionale concernente lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia del richiamo alle riportate misure di controllo delle frontiere esterne, di sicurezza e di prevenzione. Si noti che l'art. 67 TFUE ha lasciato inalterato il testo dell'art. III-257 TCost., che a sua volta riproduceva quello dell'art. 29 TUE e dell'art. 61 TCE. Si tratta di una formulazione piuttosto diversa del rapporto fra li-

<sup>6</sup> In base al Protocollo n. 6 allegato al TUE riformato e al TFUE, «Le Alte Parti Contraenti, considerando che il mercato interno ai sensi dell'articolo 3 sul trattato sull'Unione europea comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata, hanno convenuto che a tal fine l'Unione adotta, se necessario, un'azione in base alle disposizioni del trattato, compreso in base all'art. 308 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

bertà e sicurezza, sia perché si parla di una «politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi», sia perché l'impegno dell'Unione a garantire un livello elevato di sicurezza» è menzionato in un distinto paragrafo, e si estrinseca «attraverso misure di prevenzione e di contrasto della criminalità, del razzismo e della xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché attraverso il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali». Nell'art. 3, par. 2, del TUE riformato, «l'offerta» dell'Unione ai cittadini di uno spazio di libertà sicurezza e giustizia senza frontiere interne e in cui sia assicurata la libertà di circolazione è operata «congiuntamente a delle misure appropriate in materia di controllo delle frontiere esterne, di asilo, di immigrazione, così come di prevenzione della criminalità e di lotta contro questo fenomeno».

Dunque, il richiamo a quelle «misure appropriate» si giustappone alle più morbide previsioni dell'art. 67 TFUE. Come lo si può spiegare? Non va trascurato che sulla decisione quadro sul mandato d'arresto europeo si va oggi condensando il massimo di conflittualità potenziale fra Corte di giustizia e Corti costituzionali nazionali, probabilmente spalleggiate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Se i giudici del Lussemburgo tendono ad interpretare la decisione quadro con le categorie da loro forgiate in riferimento al primo pilastro, forti del fatto che essa si fonda sul mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali, le Corti nazionali vedono in quella decisione non l'ennesimo caso di sottrazione di ambiti di sovranità ad opera di una normativa europea, ma il primo caso di seria menomazione delle garanzie costituzionali di diritti di libertà. In questo contesto, l'aggiunta del richiamo alle suddette «misure appropriate» pare configurare una sorta di bilanciamento preventivo fra libertà di circolazione ed esigenze di sicurezza com-

piuta direttamente in sede di trattato. Se si fermasse qui, l'operazione suonerebbe di dubbia efficacia sul conflitto fra giurisdizioni, e apparirebbe preoccupante per la perdita delle garanzie connesse all'intervento del legislatore in materia penale anche a quanti diffidino dell'ipotesi di una torsione securitaria, e ritengano troppo facile l'immagine della «fortezza Europa».

Il richiamo ai controlli sulle frontiere esterne e altre «misure appropriate» acquista però un senso molto diverso se teniamo conto del maggior coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo decisionale concernente lo spazio di libertà sicurezza e giustizia anche rispetto alle corrispondenti previsioni del TCost. (art. 12, lett. c, nuovo TUE; Titolo IV TFUE). Si può ipotizzare, allora, che gli autori dei trattati abbiano cercato di uscire dal dilemma fra esigenze di sicurezza che crescono con l'aumento dell'integrazione e perdita delle garanzie legate alla previa disciplina legislativa in sede nazionale; e abbiano allo scopo puntato su una partecipazione rafforzata dei parlamenti nazionali, a fronte di quanto previsto in altri settori, nelle fasi dell'adozione e dell'attuazione delle misure legislative dell'Unione dedicate allo spazio di libertà sicurezza e giustizia (cfr. cap. 10).

Le restanti disposizioni dedicate agli obiettivi ospitano la previsione che «L'Unione istituisce una unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro» (art. 3, par. 4, nuovo TUE), che non compare fra gli obiettivi previsti dal Trattato costituzionale ma riprende l'enunciazione dell'art. I-8 TCost. («La moneta dell'Unione è l'euro»), e aggiungono all'art. I-3, par. 4, primo periodo, TCost. («Nelle relazioni con il resto del mondo, l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi») l'inciso «contribuendo alla protezione dei suoi cittadini» (art. 3, par. 5, TUE riformato).