

(di prossima pubblicazione in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Collana "Quaderni di Astrid", Il Mulino, Bologna, 2008)

JACQUES ZILLER¹

IL NUOVO TRATTATO EUROPEO: UNA VALUTAZIONE COMPLESSIVA

A prescindere dal contesto in cui sono avvenute le riunioni del Consiglio europeo del 21-22 di giugno 2007 – nel quale fu ufficialmente deciso di abbandonare il trattato costituzionale del 2004 e adottato il mandato per sostituirlo con un trattato modificativo – e del 18-19 ottobre 2007 – nel quale fu adottato, in linea di principio, il trattato di Lisbona così come tutti i protocolli e le dichiarazioni che vi devono essere allegati – sorge spontaneamente una domanda: sarà così diverso dal progetto della Convenzione europea, rivisto dalla CIG che lo seguiva, il prodotto finale che risulterà dagli emendamenti ai trattati vigenti sull'Unione e la Comunità europee? O, piuttosto, sarà così diverso da quello che sarebbe stato il risultato della Convenzione europea se fosse stata seguita l'idea di separarlo in due trattati: uno che avrebbe contenuto la Costituzione per l'Europa e l'altro che avrebbe contenuto le clausole inserite nella Parte III della Costituzione per l'Europa?

Durante il cosiddetto periodo di riflessione che aveva seguito il Consiglio europeo del 15-16 giugno 2005, dopo i referendum negativi in Francia e in Olanda e la decisione del governo britannico di rimandare *sine die* la procedura di ratifica, furono proposte soluzioni per un nuovo trattato da parte di componenti del Parlamento europeo, come Andrew Duff, Jo Leinen o Gérard Onesta, o di parlamentari nazionali, come il deputato francese Pierre Lequiller, o anche da soggetti privati come il gruppo di politici europei presieduto da Giuliano Amato (*Action Committee for European Democracy*). Tutte queste proposte mantenevano integralmente, o quasi integralmente, la parte I del trattato Costituzionale così com'era. Alcune di loro tentavano di dividere il *trattato costituzionale* in due trattati, l'uno *costituzionale*, l'altro di tipo *funzionale*. Tali proposte trasferivano della parte III nel primo trattato certe clausole considerate di carattere costituzionale. Le proposte di Leinen e del gruppo presieduto da Amato sostituivano invece il vigente trattato sull'Unione europea col contenuto appena ritoccato della parte I e delle clausole pertinenti la parte IV; vi erano articoli di rinvio alla Carta, cui era riconosciuto valore vincolante, mentre si inseriva il contenuto della parte III nel trattato CE che era da rinominare, visto che spariva la Comunità. La proposta del gruppo Amato faceva uno sforzo particolare per rendere visibile e comprensibile al pubblico il contenuto degli emendamenti.

Dopo il primo turno di discussioni bilaterali con i governi degli stati membri, nei primi mesi del 2007, la presidenza tedesca era davanti ad un crocevia. Doveva scegliere tra due diverse soluzioni di forma per uscire dallo stallo nel quale si trovava l'Unione. Con una lettera del 17 aprile 2007 chiedeva ad ogni governo di scegliere tra andare fino in fondo al "tradizionale metodo di modifica dei trattati", o "preservare l'approccio consolidato della parte I del *trattato costituzionale*, con i necessari cambiamenti di presentazione come conseguenza del ritorno al metodo classico di modifica dei trattati"². Sembra che, per i governi che non volevano più sentir parlare del *trattato costituzionale*, il primo metodo ricordasse troppo il progetto della *Convenzione europea*. I redattori della bozza di trattato che doveva servire a redigere il mandato

¹ Autore di *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003 – 2nda edizione 2004, e di *Il nuovo trattato europeo*, Il Mulino, Bologna, 2007. Ordinario di diritto dell'Unione europea all'Università di Pavia e Professore all'Istituto Universitario Europeo di Fiesole.

² Lettera resa pubblica su Internet da parte, fra altri, della Rappresentazione del Parlamento europeo a Parigi ; traduzione dall'autore.

della CIG scelsero, quindi, di trasformare l'intero contenuto delle parti I, III e IV del trattato costituzionale, e non solo il contenuto della parte III, in emendamenti ai trattati vigenti. Eppure, che piaccia loro o meno, non sarà possibile impedire all'opinione pubblica interessata di paragonare col *trattato costituzionale* non solo la sostanza, ma anche la forma dei nuovi trattati usciti dal *trattato modificativo*.

Tutto sommato, sono pochissime le perdite di sostanza del trattato modificativo di Lisbona del 2007 rispetto al trattato costituzionale firmato a Roma nel 2004. Certo, la forma è diversa: invece di un trattato che sostituisce il trattato di Roma del 1957 che istituiva la Comunità economica europea, nonché il trattato di Maastricht del 1992 sull'Unione europea – i quali sarebbero stati abrogati –, vi è un trattato di soli emendamenti ai trattati vigenti – cioè il trattato di Roma e il trattato di Maastricht nella versione che risulta degli ultimi emendamenti introdotti dal trattato di Nizza del 2001 –; è un trattato che fa a meno delle parole *costituzione, legge, ministro* e dei simboli dell'Unione; è un trattato che nasconde, o per lo meno non mette in evidenza, il carattere vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché il principio del primato del diritto dell'Unione. Ciò nonostante quasi tutte le innovazioni rispetto ai trattati vigenti contenute nel trattato costituzionale vengono riprese nel trattato modificativo, con piccole aggiunte: qualche articolo nuovo rendono più difficile l'applicazione dell'una o dell'altra modificazione, o rimandano di qualche anno in più la loro entrata in vigore. Però vi sono anche delle clausole che compensano queste perdite con qualche innovazione supplementare utile per l'Unione europea.

Il risultato finale, una volta entrati in vigore gli emendamenti contenuti nel trattato modificativo, sarà un trittico di testi che costituiranno lo zoccolo giuridico dell'Unione europea rinnovata, con personalità giuridica unica, che si sostituirà anche alla Comunità europea:

- un *Trattato sull'Unione europea* (TUE) profondamente modificato rispetto al trattato di Maastricht, sia nel suo contenuto, sia nella sua struttura, nel quale si ritroverà la maggior parte delle clausole delle Parte I e IV del trattato costituzionale;
- una *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, “ri-adottata” dalle istituzioni dell'Unione il giorno della firma del trattato di Lisbona, con stesura identica a quella della parte II del trattato costituzionale – tranne l'uso della parola Costituzione, sostituita dalla parola trattati ;
- un *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE), nel quale si ritroverà quasi tutto il contenuto della Parte III del trattato costituzionale e con una struttura rinnovata rispetto al trattato di Roma emendato nel 1986, 1992, 1997 e 2001.

Davanti al trittico che risulterà dal consolidamento dei trattati vigenti e dalla “ri-adozione” della Carta sorge una domanda: si può considerare che il TUE, insieme alla Carta, diventerà in qualche modo la futura base costituzionale dell'Unione europea? Un tale ragionamento sembrerebbe implicito nel nuovo titolo del *trattato CE* modificato, che si chiamerà *trattato sul funzionamento dell'Unione europea*.

È frutto di un tale ragionamento l'unica richiesta presentata dal Parlamento europeo che è stata accettata durante la Cig del 2007. È stata presentata nel mese di settembre e, quindi, accolta nella stesura finale del trattato modificativo presentata il 5 di ottobre. Si trattava di inserire nel TUE – nell'articolo 8C – la definizione della cittadinanza europea, che era ripresa del vigente trattato CE ed era quindi collocata nel TFUE, nella prima bozza di trattato presentata all'apertura della CIG il 23 luglio 2007.

Se così fosse, verrebbe realizzato, in modo paradossale, il progetto delle componenti della Convenzione europea che, come Amato, avrebbero voluto nel 2003 che fossero proposti alla ratifica due trattati: l'uno col contenuto che diventò poi quello delle parti I, II e IV del *trattato costituzionale*, l'altro col contenuto della parte III. Nella primavera del 2003, tale proposta fu rigettata da molti governi, a partire dal governo britannico. Essi temevano che fosse così creata una gerarchia tra i due trattati. Una tale gerarchia poteva, a termine, permettere alle istituzioni

dell'Unione di superare le numerose barriere introdotte nella stesura delle basi giuridiche della *parte III*.

Vi sono però due argomenti di natura giuridica contrari alla tesi della somiglianza tra un tale progetto ed il risultato delle modifiche introdotte col trattato del 2007:

- in primo luogo, il TFUE sarà un trattato sulle competenze, le politiche ed il funzionamento dell'Unione;

- in secondo luogo, vi saranno delle clausole esplicite, sia nel trattato sull'Unione, sia nel trattato sul funzionamento dell'Unione, che riaffermano l'uguale valore giuridico fra i due trattati – così come l'uguale valore della Carta con i trattati.

Si consideri, a proposito del primo argomento, che mentre il TUE comporterà anch'esso clausole sulle politiche e sul funzionamento dell'Unione – in materia di *politica estera e di sicurezza comune* –, il TFUE comporterà tutte le altre clausole che definiscono i settori di competenza dell'Unione. Le clausole che definiscono i settori di competenza sono tipicamente di natura costituzionale in un sistema federale; erano quindi inserite nella parte I del trattato costituzionale. Il fatto che si ritrovino nel TFUE, insieme alle basi giuridiche delle azioni dell'Unione, anziché nel TUE, priva quindi della sua utilità una possibile gerarchia TUE e TFUE. Sparisce così, per molto tempo, il sogno di quelli che vogliono un'Europa più potente, con più competenze e l'incubo di quelli che credono alla favola del superstato europeo centralizzato.

Alla luce di queste considerazioni, appare totalmente irragionevole, per non dire ridicola, l'insistenza di certi governi – tra cui in prima linea quelli dell'Olanda, del Regno Unito, della Repubblica ceca nonché della Polonia – a fare inserire tutta una litania di clausole più o meno tautologiche nel trattato, di fare adottare protocolli e dichiarazioni che costituiscono un fastidioso insieme di legami con i quali i lillipuziani tentano di impedire al Gulliver che vedono nell'Unione europea di alzarsi. È l'illustrazione delle esagerazioni alle quale porta il metodo della CIG, nella quale parlano i sovrani senza argomentare, mentre nella Convenzione europea, pur imperfetta, per lo meno si argomentava.

Colpisce anche il fatto che, per l'opinione pubblica, la richiesta dell'Italia, pur molto ragionevole, di basarsi sul numero di cittadini anziché di residenti per calcolare il numero di deputati da eleggere in ciascuno stato membro sia stata prementata anch'essa come un capriccio di governo sovrano mentre si trattava di un argomento di mera logica costituzionale: fino a prova del contrario, il Parlamento europeo rappresenta i cittadini dell'Unione, non gli “abitanti” degli stati membri. Era anche questo un risultato del metodo della CIG – secondo quale un veto vale molto di più di qualsiasi argomento sensato.