Rappresentanza Permanente d'Italia
presso l'Unione Europea
Bruxelles

Alcuni scenari relativi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona

1. Introduzione. Lo scritto esamina in chiave giuridica alcune ipotesi evocate per superare le incertezze che costellano l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona in seguito al risultato negativo del referendum svoltosi in Irlanda nel giugno 2008. L'ipotesi realisticamente più verosimile appare quella secondo cui, in seguito ad una seconda e auspicabilmente positiva consultazione popolare in Irlanda, il processo di ratifica del Trattato prosegua senza modifiche del quadro normativo definito nel Trattato medesimo e nei relativi Protocolli, presumendo quindi che le specifiche esigenze irlandesi possano essere soddisfatte tramite opportune "Dichiarazioni" allegate ai testi. Ciò consentirebbe di non riaprire il processo di ratifica completato ormai in molti Stati membri da parte dei rispettivi organi costituzionali (giova ricordare che, a fine ottobre 2008, 22 Stati membri hanno depositato i loro strumenti di ratifica presso il Ministero degli Affari esteri). Sembra poi improbabile che le prossime elezioni del Parlamento europeo – da tenersi nel giugno 2009 – possano svolgersi a norma della re-distribuzione dei seggi prevista dal Trattato di Lisbona (v. *infra* punto 3). Sebbene non manchino spinte, soprattutto parlamentari, affinché il referendum irlandese abbia luogo nella prossima primavera, non debbono *inter alia* sottovalutarsi le difficoltà dei vari Stati membri che dovrebbero modificare la normativa interna relativa allo svolgimento delle elezioni europee allo scopo di adeguarla al diverso (maggiore o minore) numero di seggi parlamentari loro assegnati dal Trattato di Lisbona rispetto alla normativa vigente: secondo il Servizio giuridico del Consiglio, il Trattato di Lisbona dovrebbe entrare in vigore al massimo entro febbraio/marzo 2009 per dar modo agli Stati membri di modificare tempestivamente il diritto interno. I ristretti margini di tempo a disposizione rendono quindi assai difficile la prospettiva che il Trattato di Lisbona entri in vigore in tempo utile per lo svolgimento delle elezioni europee, tanto più che, al momento, sembra probabile che il referendum in Irlanda non possa tenersi prima dell'autunno del prossimo anno.

2. LA COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE

Al riguardo, si possono immaginare diversi scenari.

2.1 Proroga della Commissione con atto formalmente vincolante. Si è ipotizzato che un atto formale del Consiglio europeo stabilisca il prolungamento dell'attuale Commissione oltre i 5 anni previsti dall'art. 214 TCE.

Varie sono le possibili **obiezioni** che *in punto di stretto diritto* potrebbero sollevarsi al riguardo. Innanzi tutto, si tratta di un'ipotesi assolutamente non prevista dall'art. 214 TCE, la cui attuazione potrebbe esporre la Commissione ad un contenzioso non indifferente per quanto riguarda l'attività svolta in regime di *prorogatio* (si pensi, in particolare, all'impugnazione di atti adottati in materia di concorrenza).

Giova poi ricordare che eventuali precedenti di proroga formale non potrebbero dar luogo ad una prassi in sé sufficiente a giustificare la violazione di norme primarie. La sentenza del 6 maggio 2008 (causa C-133/06) sulle cd. basi giuridiche derivate ha annullato un atto del Consiglio perché adottato in violazione del Trattato, e ribadito – ai fini che qui rilevano – una consolidata giurisprudenza secondo cui "non può validamente invocarsi l'esistenza di una prassi anteriore" al fine di derogare a norme del Trattato.

In terzo luogo, conviene tener presente che un atto di proroga del Consiglio europeo potrebbe indurre il Parlamento europeo a ritenere lese le proprie prerogative, dato che è istituzione che detiene ormai ampi poteri nella procedura di nomina della Commissione.

Una diversa valutazione potrebbe darsi qualora, invece di un adottare un atto di proroga formale, il Consiglio europeo, nel felicitarsi di un eventuale esito positivo del secondo referendum irlandese, si limitasse ad esprimere l'auspicio politico che la nuova Commissione fosse nominata ai sensi del Trattato di Lisbona. Una ipotesi del genere non incontrerebbe le obiezioni sopra indicate, trattandosi di un atto di portata essenzialmente politica che, sebbene di estremo rilievo, non produrrebbe in sé effetti giuridici.

2.2 Proroga *de facto* della Commissione. Se si percorresse questa strada – che al momento appare meno rischiosa di altre in termini di legalità comunitaria per i motivi di cui si dirà *infra* – le istituzioni si limiterebbero a non nominare la nuova Commissione per il periodo di tempo sufficiente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In breve, non vi sarebbe alcun atto formale impugnabile. Tale ipotesi potrebbe essere politicamente più accettabile dal Parlamento europeo rispetto a quella sopra evocata al punto 1.1: con il Trattato di Maastricht si è infatti delineato un collegamento temporale, e quindi politico, tra ciascuna legislatura e la nomina della Commissione, con forte accrescimento dei poteri del PE. La proroga *de facto* sarebbe giuridicamente apprezzabile alla luce del principio non scritto – ma desumibile dagli artt. 201 ult. co. e 215 ult. co. TCE – di continuità e buon funzionamento delle istituzioni, sebbene resti evidente che tale scenario implichi in ogni caso – lo si evidenzierà tra poco – una condotta "carente" delle istituzioni politiche, le quali dovrebbero, a norma dei Trattati vigenti, completare la procedura di nomina della nuova Commissione entro il 31 ottobre 2009.

Se si guarda all'esperienza successiva alle riforme post-Maastricht che hanno delineato il nuovo assetto politico-normativo concernente la formazione della Commissione, potrebbe forse richiamarsi **il precedente della Commissione Prodi**, il cui mandato, per via delle riforme intervenute *successivamente* alla sua nomina, avrebbe dovuto cessare il 31 ottobre 2004. Senonché, i problemi intervenuti per la nomina della Commissione Barroso (si allude in particolare al c.d. "caso Bottiglione") fecero sì che l'inizio della sua attività fosse posticipato al 22 novembre 2004, con continuazione del mandato alla Commissione Prodi fino al 21 novembre 2004. Nel valutare il precedente, occorrerebbe peraltro considerare che:

- la Commissione Prodi era stata inizialmente nominata fino al gennaio 2005[1];
- l'atto di nomina della Commissione Barroso da parte del Consiglio è del 19 novembre 2004[2];

[1] Décision du 15 septembre 1999 (JO 21.9.1999 L 248, p. 30).
[2] Décision du Conseil du 19 novembre 2004 (JO 20.11.2004 L 344, p. 33).

- la decisione del PE, del 18 novembre 2004 relativa all'elezione della Commissione, fissa il mandato dal 22 novembre 2004 al 31 ottobre 2009[3].

A stretto rigore, quindi, il precedente della Commissione Prodi avrebbe dato luogo non ad una proroga *de facto*, bensì ad un'abbreviazione del mandato originariamente conferitole fino al gennaio 2005[4]. Comunque sia, sembra opportuno considerare con estrema cautela la prassi applicativa ed evitare di attribuirle particolare valore allorché difforme da norme del Trattato. Invero, secondo una costante giurisprudenza della Corte "non può validamente invocarsi l'esistenza di una prassi anteriore" al fine di derogare a norme di diritto primario (da ultimo la già evocata sentenza del 6 maggio sulla c.d. basi giuridiche derivate, cit.).

Come accennato, nello scenario in questione si profila il **rischio** di un possibile **ricorso in carenza**, da parte di Stati e istituzioni. Il rischio è teorico nella misura in cui la proroga *de facto* goda di ampi consensi a livello politico. Certo, teoricamente (non esistono precedenti in termini) nulla esclude che un ricorso in carenza sia proposto da una persona fisica o giuridica: infatti, l'art. 232 c. 3 TCE consente agli individui di contestare ad una istituzione di aver omesso di emanare un atto nei loro confronti; in altre parole, costoro sarebbero in astratto legittimati a ricorrere esclusivamente contro l'omissione di una decisione della quale risulterebbero i destinatari formali. La Corte, nella sua giurisprudenza più recente, ha interpretato estensivamente tale disposizione, facendo valere l'argomento della complementarità dell'azione in carenza rispetto a quella di annullamento ed ha dichiarato legittimo il ricorso contro l'omissione di un atto che avrebbe dovuto essere indirizzato ad altre persone, a condizione che l'atto non adottato avesse riguardato direttamente ed individualmente anche lo stesso ricorrente (CGCE 16 febbraio 1993, C-107/91, ENU *c. Commissione*; sentenza 26 novembre 1996, *T. Port*, causa C-68/95, in *Racc.* p. I-6065). Tuttavia, resta assai dubbio che la mancata adozione dell'atto di nomina della Commissione sia censurabile in carenza da individui per la semplice ragione che essi non

[3] Décision du PE portant élection de la Commission désignée (JO 18.8.2005 C 201 E, p. 115).
[4] Di un atto di proroga pari a 20 giorni (dal 1° al 21 novembre 2004) si tratterebbe solo se si ritenesse che l'atto di nomina della Commissione Prodi fosse stato abrogato (ciò che è discutibile in punto di diritto) dalla

dovrebbero considerarsi direttamente e individualmente riguardati dalla condotta omissiva delle istituzioni.

Si dovrebbe infine tener presente che, quali che siano i soggetti legittimati ad attivare un ricorso in carenza in caso di omessa nomina della nuova Commissione entro il 31 ottobre 2009, il relativo rischio appare comunque di rilievo minore. Invero, un qualsiasi procedimento di carenza, considerati i tempi usuali di un *iter* giudiziario (18/20 mesi), non sarebbe deciso prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: l'eventuale accertamento giudiziario sarebbe "sanato" prima della sentenza.

Un ulteriore profilo meritevole di considerazione riguarda il ***quantum* di poteri di cui la Commissione in regime di proroga sarebbe dotata**. Fino al momento della nomina della nuova Commissione, quella ancora in carica, sebbene "scaduta", avrebbe la possibilità di continuare a curare gli affari correnti (ciò in base al principio non scritto – ma desumibile dagli artt. 201 ult. co. e 215 ult. co. TCE – di continuità e buon funzionamento delle istituzioni).

Va da sé infatti che una Commissione in regime di "proroga" sarebbe priva della necessaria fiducia politica che invece dovrebbe intercorrere tra essa e le istituzioni che detengono il relativo potere di nomina. Ne consegue che tale Commissione non potrebbe agire nella pienezza dei poteri, essendo in condizione di adottare solo gli atti di "ordinaria amministrazione", nozione peraltro non definita dai trattati. Si pone allora la questione di definire ciò che si intende per **affari correnti**.

L'assenza di un rapporto di fiducia politica indurrebbe a interpretare detta nozione in senso restrittivo. La Commissione "prorogata" non potrebbe quindi effettuare nomine, fare proposte legislative, presentare comunicazioni (libri ecc.) in grado di influenzare i futuri procedimenti normativi, e verosimilmente iniziare o continuare procedure di infrazione in

decisione del Consiglio del 29 giugno 2004 che designò il solo Presidente Barroso per il periodo dal 1° novembre 2004 al 31 ottobre 2009 (JO 7.7.2004 L 236, p. 15).

ragione della loro natura discrezionale. Potrebbe tuttavia condurre a termine le proposte legislative già presentate e quelle prodromiche ad atti obbligatori, censurabili cioè in carenza. È dubbio peraltro se la Commissione possa avviare nuove indagini in materia di rispetto delle norme sulla concorrenza, mentre è plausibile ritenere che possa ultimare le azioni già intraprese.

Appare infine evidente che una Commissione "prorogata" creerebbe incertezza giuridica sul suo operato. Si dovrebbe comunque trattare di una **proroga di breve durata** sia per le ragioni anzidette sulla limitatezza dei poteri di cui l'istituzione disporrebbe, sia per non esporla a rischi eccessivi di ricorsi individuali in relazione agli atti che essa adottasse in materia di tutela della concorrenza e del mercato.

Un cenno sintetico (e schematico) sembra opportuno riguardo alle possibili scadenze temporali di un'eventuale proroga di fatto della Commissione Barroso:

- tra luglio e ottobre 2009, il nuovo Parlamento e il Consiglio si asterrebbero dal nominare la Commissione e di compiere i relativi atti preparatori a norma dei trattati attuali;
- a partire dal 1° novembre 2009, la Commissione Barroso sarebbe prorogata di fatto per alcune settimane o al massimo per circa due mesi;
- il Trattato di Lisbona entrerebbe in vigore non appena il deposito delle ratifiche fosse completato e, più precisamente, il primo giorno del mese successivo al deposito dell'ultimo strumento di ratifica;
- l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sarebbe naturalmente condizionata dalla data in cui si terrà il referendum: tanto più se ne anticipasse lo svolgimento, quanto più si ridurrebbe il periodo di proroga;
- successivamente all'entrata in vigore di Lisbona, si potrebbe procedere alla nomina di una Commissione a 27, compreso il Presidente e l'AR, secondo le modalità da esso previste (in sintesi: scadenza del mandato 31 ottobre 2014; proposizione del Presidente al PE da parte del CE a maggioranza qualificata; elezione del Presidente da parte del PE; Consiglio e Presidente di comune accordo individuano la lista dei

componenti del collegio; Presidente, AR e membri sono sottoposti al voto di approvazione finale del PE). Nulla esclude ovviamente che, nel periodo intercorrente tra il referendum e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si svolgano i necessari contatti istituzionali e politici al fine di preparare il terreno per un rapido perfezionamento della procedura di nomina della Commissione.

2.3 Commissione a 26 e successiva integrazione. Tale scenario consisterebbe nell'applicare i trattati vigenti (come modificati dal Protocollo allegato al Trattato di Nizza reso efficace dall'allargamento a 27), con la nomina di una Commissione composta di 26 membri e l'assegnazione, al commissario dello Stato escluso, della carica di Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e la sicurezza comune. Successivamente, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Alto rappresentante entrerebbe automaticamente a far parte della Commissione (in qualità, anche, di vicepresidente della stessa), così come stabilito dall'art. 18 del TUE (come modificato dal Trattato di Lisbona), con i compiti ed i poteri che ne conseguono. In tal modo, il Protocollo di Nizza sarebbe reso operativo, in sede di prima applicazione, secondo modalità coerenti con quanto stabilito dal Trattato di Lisbona. Quando poi fosse nominata la nuova Commissione, successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il numero dei suoi membri sarebbe ovviamente determinato dall'art. 17 c. 4 e 5 del TUE (come modificato dal Trattato stesso): e cioè un cittadino per Stato membro, compresi Presidente e Alto rappresentante, fino al 31 ottobre 2014; a partire poi dal 1° novembre 2014, la Commissione sarebbe invece composta da 2/3 del numero degli Stati membri, compresi il Presidente e l'Alto rappresentante, fatta salva la diversa determinazione stabilita dal Consiglio europeo.

Tale scenario *non* è privo di **aspetti problematici**. Anzitutto, esso prospetta la necessità di definire le modalità di rotazione dei commissari. In chiave politica, non sarà agevole individuare lo Stato che sarà escluso per primo dalla Commissione, ancorché a tale Stato si assegni il ruolo di Alto Rappresentante.

D'altra parte, nell'ipotesi in cui non dovesse entrare in vigore il Trattato di Lisbona, uno Stato membro non disporrebbe di un proprio rappresentante in Commissione (visto che, come appena accennato, al commissario dello Stato in questione sarebbe attribuito il ruolo di Alto Rappresentante che in quanto tale – in base al Protocollo di Nizza e diversamente dal Trattato di Lisbona – non è membro dalla Commissione).
In terzo luogo, si potrebbe pensare che una Commissione a 26 tradirebbe, se non formalmente, almeno lo spirito della norma che ha previsto la riduzione del numero dei Commissari.
Infine, il ricorso a questa soluzione, senza prima disporre della certezza circa l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, potrebbe risultare controproducente poiché gli Stati recalcitranti a ratificare, ma interessati ad avere il proprio Commissario, avrebbero di fatto già ottenuto un risultato soddisfacente. Invero, la composizione a 26, implicando una rotazione ogni 125 anni (nell'UE a 27), potrebbe rivelarsi di fatto un disincentivo a ratificare Lisbona!

3. Sospensione dell'applicazione del trattato. Si tratta di uno scenario completamente diverso realizzabile, secondo alcuni osservatori, in base all'art. 57 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Sarebbe quindi possibile una sospensione, stabilita con un atto del Consiglio europeo, dell'applicazione della norma (inserita dal Trattato di Nizza) sulla riduzione del numero dei Commissari. La sospensione infatti riguarderebbe unicamente la disposizione che stabilisce un numero di commissari inferiore al numero degli Stati membri.

Tale scenario pone almeno **due questioni** in punto di diritto. Innanzitutto, presuppone a norma del diritto internazionale un consenso unanime, proveniente da tutti gli Stati contraenti. Tale profilo richiederebbe quindi una verifica preliminare a livello politico.
In secondo luogo, la giurisprudenza della Corte appare orientata – fin dalla sentenza *Defrenne II* (sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75) – nel senso di riconoscere al Trattato un valore quasi costituzionale e, per questa ragione, ha sostenuto che le disposizioni di diritto

primario non possono essere modificate se non mediante una revisione da effettuarsi ai sensi dell'attuale art. 48 TUE. Ne dovrebbe risultare esclusa la sospensione prevista da una fonte esterna al Trattato, ancorché prevista da una fonte di diritto internazionale consuetudinario. La tesi, sostenuta dalla Corte, della "rigidità" della procedura di revisione del Trattato si fonda sulla concezione secondo cui gli Stati membri non sarebbero più "padroni dei Trattati". In punto di diritto, le norme primarie sulla revisione dei trattati dovrebbero a rigore considerarsi come diritto speciale, non derogabile da norme di diritto internazionale generale in materia di diritto dei trattati. In definitiva, l'atto del Consiglio violerebbe l'art. 48 TUE, mentre un atto di tipo internazionalistico degli Stati (adottato cioè al di fuori dell'ordinamento dell'Unione) potrebbe essere ritenuto giuridicamente inefficace.

3. COMPOSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

3.1 In relazione al Trattato di Nizza. Qualora il Trattato di Lisbona non entrasse in vigore in tempo utile per l'elezione dei membri del Parlamento europeo (giugno 2009), bisognerebbe in linea di principio applicare la normativa attuale, come modificata nel 2007 a seguito dell'entrata nell'Unione europea di Bulgaria e Romania.

Le relative disposizioni, in sintesi, stabiliscono un numero globale di seggi pari a **736**, ripartiti tra i 27 Stati membri "con effetto a decorrere dall'inizio della legislatura 2009-2014"[5].

3.2. In relazione al Trattato di Lisbona. Per contro il Trattato di Lisbona stabilisce un aumento complessivo del numero dei deputati europei (**751**, con una soglia minima di 6 parlamentari ed un tetto massimo di 96) e rinvia l'attribuzione dei seggi ad una decisione

[5] Germania 99; Italia, Regno Unito e Francia 72; Spagna 50; Polonia 50; Belgio 22; Bulgaria 17; Repubblica ceca 22; Danimarca 13; Estonia 6; Grecia 22; Irlanda 12; Cipro 6; Lettonia 8; Lituania 12; Lussemburgo 6; Ungheria 22; Malta 5; Olanda 25; Austria 17; Portogallo 22; Romania 33; Slovenia 7; Slovacchia 13; Finlandia 13; Svezia 18.

del Consiglio europeo adottata all'unanimità, su proposta ed approvazione del PE. Nel momento in cui dovesse entrare in vigore il Trattato di Lisbona, la composizione del Parlamento verrebbe modificata sulla base della Dichiarazione n. 5 allegata al Trattato di Lisbona e all'accordo politico sottostante[6].

Dunque, nel caso in cui il Trattato di Lisbona non dovesse entrare in vigore prima che abbiano luogo le elezioni del PE, la maggior parte degli Stati vedrebbe attribuirsi un numero di seggi inferiore rispetto a quanto stabilito dal Trattato di Lisbona (Italia, Regno Unito, Francia, Spagna, Polonia, Bulgaria, Lettonia, Malta, Olanda, Austria, Slovenia, Svezia); solo la Germania trarrebbe un vantaggio (3 seggi in più), mentre per gli altri Stati non cambierebbe nulla.

Ci si domanda se sia ipotizzabile **l'elezione, a giugno 2009 (senza che il Trattato di Lisbona sia ancora entrato in vigore), di un PE composto da 751 membri**, di cui 736 effettivamente in carica (così come previsto dal Trattato di Nizza) e i restanti 15, già eletti, ma momentaneamente non in carica poiché l'assunzione delle funzioni sarebbe rinviata all'entrata in vigore di Lisbona. In altre parole, a loro elezione avverrebbe formalmente a giugno, ma sarebbe sottoposta alla condizione (sospensiva) dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Così facendo – si arguisce – nel momento stesso in cui il Trattato divenisse efficace si potrebbe disporre di un PE già adeguato alle sue disposizioni, con un numero più elevato di deputati, senza dover attendere la legislatura successiva per modificarne la composizione.

Uno scenario del genere presupporrebbe pertanto che gli Stati membri, i quali, con Lisbona, fruirebbero di un numero più alto di deputati (tra cui l'Italia, per 1 seggio), vedrebbero tali seggi ulteriori restare inattivi fino all'entrata in vigore di Lisbona.

---

[6] **Germania** 96 **(- 3)**; **Italia e Regno Unito** 73 **(+ 1)**; **Francia** 74 **(+2)**; **Spagna** 54 **(+4)**; **Polonia** 51 **(+1)**; Belgio 22; **Bulgaria** 18 **(+1)**; Repubblica ceca 22; Danimarca 13; Estonia 6; Grecia 22; Irlanda 12; Cipro 6;

L'ipotesi appena delineata appare **molto problematica**. A prescindere dalla possibilità di far svolgere elezioni negli Stati membri con seggi "potenziali" – questione che richiederebbe quanto meno serie verifiche in base agli ordinamenti nazionali – detto scenario profila dubbi di legalità sul piano dell'ordinamento dell'Unione, visto che non si potrebbero attribuire seggi in un numero diverso da quello previsto dalle norme primarie in vigore al momento delle elezioni (principio *tempus regit actum*).

Ma quand'anche si ammettesse, in via ipotetica, la legalità interna e comunitaria di un tale scenario, si porrebbe il duplice problema dei deputati aggiuntivi e dei deputati da sottrarre alla Germania. Riguardo ai 15 seggi aggiunti si dovrebbe immaginare che il loro mandato decorra dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona; si tratterebbe allora di un mandato ridotto, difficilmente conciliabile con il principio che essi sono eletti per un mandato di cinque anni (art. 14, par. 3 TUE). Più difficilmente risolvibile sarebbe poi la questione di come far cessare dalle funzioni i 3 deputati tedeschi (quali dei 99 eletti?) che, pur essendo stati eletti per un periodo di 5 anni secondo le norme del trattato vigenti al momento delle elezioni, resterebbero in carica per pochi mesi. La decadenza dalle funzioni non è prevista dai trattati, a meno che – forzando i principi generali di diritto – non si propenda per una decadenza automatica di 3 seggi che si verrebbe a determinare con l'entrata in vigore di Lisbona.

Infine, anche ipotizzando un'integrazione della composizione dell'istituzione parlamentare successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, per il tramite di elezioni suppletive, resterebbero problemi simili.

4. LE PROPOSTE KALFIN

Lettonia 9 **(+1)**; Lituania 12; Lussemburgo 6; Ungheria 22; **Malta** 6 **(+1)**; **Olanda** 26 **(+1)**; **Austria** 19 **(+2)**; Portogallo 22; Romania 33; **Slovenia** 8 **(+1)**; Slovacchia 13; Finlandia 13; **Svezia** 20 **(+2)**

4.1. Il Vice-primo Ministro e Ministro degli affari esteri bulgaro ha prospettato due ipotesi che permetterebbero di anticipare l'applicazione delle disposizioni del Trattato di Lisbona. Sebbene nulla precisino al riguardo, è assai probabile che le proposte stesse trovino fondamento nel diritto consuetudinario dei trattati internazionali, dato che le modalità di revisione dei trattati dell'UE non prevedono alcunché di analogo. La proposta bulgara sembra prevedere due ipotesi distinte, caratterizzate dal fatto di avere la prima carattere definitivo e la seconda carattere solo temporaneo. Tuttavia, non vi è chiarezza sul punto, visto che dal testo bulgaro sembra emergere la volontà di trovare una soluzione tendenzialmente provvisoria.
La proposta Kalfin sembrerebbe poco realistica. In effetti non è agevole pensare che il governo irlandese possa acconsentire all'entrata in vigore di una parte del Trattato di Lisbona dopo l'esito del referendum del giugno scorso e senza attendere l'esito di una seconda consultazione popolare. Si assumerebbe invero la responsabilità politica di contraddire il primo esito referendario con possibili conseguenze sul piano politico-costituzionale interno. Al massimo, la proposta Kalfin potrebbe essere praticabile all'indomani di un risultato positivo del secondo referendum, al fine di anticipare, ove se ne presentasse la necessità, l'entrata in vigore di alcune parti di Lisbona.

Ad ogni modo, volendo considerare nel merito le questioni giuridiche insite nella proposta Kalfin, si dovrebbero distinguere due ipotesi.

4.2. Ratifica parziale, ma definitiva, del Trattato di Lisbona da parte irlandese. Questo primo scenario tenderebbe ad esplorare la possibilità di procedere, da parte dell'Irlanda, alla ratifica parlamentare delle sole disposizioni istituzionali del Trattato di Lisbona, sulla base di indicazioni fornite dal Governo irlandese secondo cui solo alcune parti di Lisbona necessiterebbero di referendum. La ratifica "parlamentare" (verosimilmente immediata e forse anche prima delle elezioni del giugno 2009) potrebbe coinvolgere la composizione del Parlamento europeo e della Commissione, e forse altri organismi dell'UE. L'unica base giuridica immaginabile al proposito sembra essere quella costituita dall'art. 17 della

Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, in base al quale un trattato è suscettibile di produrre effetti parziali rispetto a quelli previsti dal testo originariamente negoziato e concluso qualora vi sia il consenso di tutti gli Stati contraenti.

La lettera dell'art. 48 TUE non esclude l'ipotesi in questione, mentre la prassi di revisione dei trattati non annovera precedenti simili. È certo però che tale norma richiede il rispetto delle rispettive procedure costituzionali da parte dei diversi Stati. Se si ritiene che una tale valutazione spetti alle sole autorità statali, le istituzioni dell'UE non avrebbero alcuna possibilità, dal punto di vista giuridico, di influenzare le decisioni in merito alla legalità interna del processo di revisione. Ne conseguirebbe che, verificandosi il presupposto "internazionalistico" del consenso di tutti alla ratifica parziale, Lisbona entrerebbe in vigore automaticamente nella misura definita dagli Stati, ossia in concreto per le parti del Trattato di Lisbona che il Governo irlandese ritenesse di poter ratificare in virtù del solo percorso parlamentare. In punto di diritto, si profilerebbe comunque la necessità – anche per motivi di certezza giuridica – che gli Stati membri definiscano con precisione la "quantità di riforme istituzionali" destinata ad entrare in vigore in via immediata e definitiva.

4.3. Applicazione provvisoria delle disposizioni istituzionali del trattato. Anche questa ipotesi presuppone una volontà corrispondente di tutti gli Stati, con particolare riferimento alla composizione della Commissione ed al numero dei seggi del PE. L'obiettivo di questo secondo scenario sembrerebbe circoscritto alla possibilità di nominare a breve, in base alle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona, il vicepresidente della Commissione (nonché Alto Rappresentante). La base giuridica di tale proposta sarebbe rinvenibile, ancora un volta, in una norma sul diritto internazionale generale, ossia nell'art. 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, ai sensi del quale occorre una volontà espressa o implicita dei partecipanti al negoziato.

Questa strada sembra percorribile in concreto solo se avviata subito dopo l'eventuale esito positivo del secondo referendum, al fine quindi di anticipare di qualche settimana l'entrata in vigore del Trattato. Infatti, se fosse avviata prima del referendum, si correrebbe il rischio, in caso di esito negativo dello stesso, di avere definito la composizione delle istituzioni sulla base del Trattato di Lisbona, che sarebbe successivamente privato di efficacia. Ciò naturalmente creerebbe più problemi di quelli che la proposta vuole risolvere.

Prof. Roberto Baratta
Consigliere giuridico
Rappresentanza Permanente d'Italia
presso l'Unione europea
Rue du Marteau, 9-15
B-1000 Bruxelles
tel. +32 2 2200455
mobile + 32 476 277082
fax +32 2 2200426
giur@rpue.esteri.it