

**DOCUMENTI  
IAI**

**UN NUOVO TRATTATO PER L'EUROPA:  
LA FINE DELL'IMPASSE**

di Simona Benedetti

Documento redatto a conclusione del tirocinio che l'autrice ha compiuto presso l'area Europa dello IAI  
*Roma, settembre 2007-gennaio 2008*

## UN NUOVO TRATTATO PER L'EUROPA: LA FINE DELL'IMPASSE?

di Simona Benedetti

### PRIMA PARTE

#### 1. Dal no dei referendum di primavera al vertice di Lisbona

Il 13 dicembre 2007 i leader europei hanno solennemente firmato il Trattato di Lisbona, sul quale avevano precedentemente raggiunto un accordo nell'ambito di un vertice informale tenuto nella capitale portoghese il 18 e 19 ottobre. Tale vertice è stato l'atto conclusivo della Conferenza Intergovernativa, avviata il 23 luglio e condotta sotto la responsabilità generale dei Capi di Stato e di Governo.

Il raggiungimento dell'accordo politico sul Trattato, dopo estenuanti negoziazioni che hanno visto numerosi Stati Membri approfittare dell'occasione per ottenere concessioni di diversa entità, induce a sperare di poter mettere la parola fine al lungo periodo di impasse politica ed istituzionale in cui l'Europa è stata intrappolata sin dal fallimento dei referendum francese ed olandese, che nella primavera del 2005 hanno affossato il testo del Trattato Costituzionale.

In seguito a questa grave battuta d'arresto, il Consiglio Europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005 aveva deciso di avviare un periodo di riflessione interna sul futuro dell'Europa, per approfondire le ragioni della bocciatura, ricostruire il rapporto tra i cittadini ed il progetto di costruzione europea, e così decidere sul futuro del Trattato Costituzionale. Un anno più tardi, il Consiglio Europeo ha attribuito alla Presidenza Tedesca, prevista per il primo semestre del 2007, il compito di rilanciare il dialogo e, nel corso delle celebrazioni del cinquantesimo anniversario del Trattato di Roma tenutesi a Berlino il 25 marzo 2007, i capi di Stato e di Governo hanno affermato la volontà condivisa di dare all'Unione Europea, entro le elezioni del Parlamento del 2009, un nuovo Trattato.

Il Consiglio Europeo del giugno 2007 ha quindi elaborato un dettagliato mandato per una nuova Conferenza Intergovernativa, alla quale è stato attribuito l'incarico di elaborare un Trattato di riforma dei trattati esistenti, che rafforzasse l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata, nonché la coerenza della sua azione esterna.

In caso di esito positivo del processo di ratifica, che seguirà nella maggior parte dei casi l'iter parlamentare, tranne in Irlanda, dove il ricorso al referendum è previsto dalla Costituzione -mentre in altri Paesi, tra i quali Regno Unito, Paesi Bassi<sup>1</sup>, sono in corso degli accesi dibattiti circa l'opportunità di organizzare delle consultazioni referendarie -, il Trattato entrerebbe in vigore in tempo utile per le elezioni del Parlamento Europeo del 14 giugno 2009.

---

<sup>1</sup> L'ipotesi referendaria non è totalmente esclusa anche in altri paesi, come ad esempio Danimarca, Portogallo e Slovacchia, ma è poco probabile. Cfr. studio di S. Hageman, *Treaty ratification: state of play as of 7 February 2008*, [www.epc.eu](http://www.epc.eu)

## 2. Il Trattato di Lisbona tra ambizioni frustrate e concessioni strappate

A differenza del Trattato Costituzionale, il cui testo era stato elaborato deliberatamente con l'obiettivo di succedere a tutti i trattati esistenti e di semplificare le fonti giuridiche primarie dell'Ue, il Trattato di Lisbona è un trattato emendativo. Il consolidamento di successivi momenti legislativi nel suo testo lo rende di difficile lettura, alla stregua di quanto era accaduto con i Trattati di Amsterdam e Nizza.

Com'è noto, il Trattato di Lisbona, pur conservando il nucleo essenziale delle riforme contenute nel Trattato Costituzionale, abbandona gli elementi considerati "costituzionali", almeno da un punto di vista formale, come i riferimenti simbolici, il solenne preambolo, le disposizioni relative a bandiera ed inno dell'Unione Europea, nonché l'inclusione della Carta dei Diritti Fondamentali all'interno del testo del trattato.

Il rifiuto della Costituzione, percepita come una minaccia e non come una soluzione da parte dell'opinione pubblica europea, delusa da anni di inconcludenti dibattiti sull'eccessiva debolezza politica dell'Unione e sulla mancanza di una leadership adeguata, ha indotto i governi europei a tornare nuovamente al metodo dei negoziati diplomatici e delle formulazioni meno ambiziose. Preso atto del declino dell'entusiasmo per il dibattito istituzionale e per una riforma in senso costituzionale, questo Trattato rappresenta sicuramente una buona soluzione di compromesso per uscire dalla crisi e concentrare l'attenzione dell'Unione Europea sulla tanto acclamata *delivery*, abbandonando i contrasti sulle questioni istituzionali per occuparsi più pragmaticamente delle politiche.

Sullo scarso slancio innovativo del Trattato di Lisbona e sul suo spirito compromissorio hanno peraltro pesato le rivendicazioni espresse da alcuni Stati Membri in merito a taluni punti del testo. Nonostante la minuziosità del mandato definito dal Consiglio Europeo, che individuava in dettaglio gli elementi da sottoporre a revisione, onde circoscrivere ed assicurare la brevità dei lavori, durante la Cig c'è stato ancora margine per strappare concessioni che, numerose ed in alcuni casi rilevanti, sono state attribuite ad alcuni Paesi.

Il Regno Unito ha ottenuto clausole di *opting-out* in merito alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. La Polonia invece si è assicurata una dilazione per l'applicazione del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio e l'inserimento, in una Dichiarazione allegata al Trattato, del cosiddetto Compromesso di Ioannina<sup>2</sup>. Comune ad entrambi questi paesi è stata la volontà di opporsi all'inserimento della Carta dei Diritti Fondamentali nel corpus del Trattato.

La Carta dunque non diventa parte integrante dei Trattati, ma la nuova formulazione dell'articolo 6 del Trattato dell'Unione Europea riconosce i diritti, le libertà e i principi ivi sanciti, attribuendole lo stesso valore giuridico del Trattato e definendone l'ambito di applicazione. Per rispondere alle richieste di Regno Unito e Polonia al Trattato è stato allegato un Protocollo vincolante, il n. 7, che sottolinea che la Carta dei diritti non estende la competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea o di qualunque altro organo giurisdizionale della Polonia o del Regno Unito a ritenere che leggi e pratiche di questi due Stati non siano conformi ai diritti che essa riafferma. Il Protocollo afferma inoltre che la Carta non crea diritti rivendicabili dinanzi ad un

---

<sup>2</sup> Vedi infra par. 1.3.4

organo giurisdizionale ed applicabili alla Polonia o al Regno Unito, tranne nel caso in cui tali diritti siano previsti dal diritto interno di questi Stati.

Le ragioni nazionali di questa rivendicazione sono diverse per i due Paesi. Se il governo britannico è stato mosso dal timore che i principi enunciati nella Carta potessero minacciare il liberale mercato del lavoro inglese, quello polacco nutrive la preoccupazione che le libertà individuali sancite potessero urtare i valori conservatori e religiosi della Polonia.

Anche la menzione esplicita del primato del diritto dell'Unione, prevista nel Trattato Costituzionale, è stata oggetto di controversie e quindi stralciata dal nuovo testo. Tuttavia la Dichiarazione n. 27 precisa che "... per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'UE, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati alle condizioni stabilite dalla suddetta giurisprudenza".

Inoltre, alcune modifiche alla forma del testo, prive di conseguenze giuridicamente rilevanti, sono state effettuate su iniziativa dei due stati che hanno rigettato la Costituzione.

Oltre ad una Dichiarazione che riafferma l'esigenza dell'Unione di proteggere i suoi cittadini, nata dalla volontà olandese, l'eliminazione della concorrenza libera da distorsioni dagli obiettivi dell'Ue nel testo del Trattato, per volere della Francia di Sarkozy, ha sollevato in particolar modo le reazioni del Regno Unito. Sebbene un Protocollo affermi che il mercato interno comprende un sistema inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata, e lo stesso Commissario alla concorrenza, Neelie Kroes, abbia affermato che la modifica non avrà alcun effetto giuridico, evidente è la volontà politica di esercitare un'influenza sulla Commissione affinché renda più flessibile la sua politica di concorrenza.

Il nuovo Trattato concordato a Lisbona si pone come soluzione alla crisi in cui l'Unione è caduta dopo i referendum della primavera del 2005 e, avendo dovuto necessariamente tener conto della posizione di quanti tra gli Stati Membri avevano ritirato il proprio appoggio al Trattato Costituzionale, dopo averlo solennemente firmato il 29 ottobre 2004, paga sicuramente un prezzo in termini di ambizioni costituzionali del contenuto e di leggibilità della forma.

### **3. Le principali innovazioni: cosa cambia e cosa migliora**

Le disposizioni del Trattato Costituzionale che vengono conservate sono finalizzate al miglioramento del funzionamento interno e della governance europea, rendendo l'azione dell'Unione più efficace in aree-chiave, senza alterare in modo significativo l'equilibrio di poteri tra Stati Membri ed istituzioni.

A differenza dei trattati precedenti, il Trattato di Lisbona non contiene alcuna clausola di "rendez-vous", ovvero una disposizione che nel testo preannuncia l'opportunità di rivederne le clausole dopo un necessario periodo di rodaggio per adeguarle all'emergere di nuove esigenze. Probabilmente dunque il Trattato regolerà gli affari dell'Unione per un periodo di tempo piuttosto lungo, e d'altra parte, lo stesso primo ministro portoghese Socrates ha auspicato una lunga speranza di vita per il Trattato, testimoniando come sia volontà condivisa che le questioni istituzionali non divengano oggetto di lavoro del Comitato dei Saggi nominato dal Consiglio europeo di dicembre, con l'incarico di prendere in considerazione le prospettive future dell'Europa. Il progetto di Trattato di Lisbona contiene due clausole essenziali che modificano,

rispettivamente, il Trattato sull'Unione europea (TUE), che manterrà il suo titolo attuale, ed il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che sarà denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'Unione Europea succede alla Comunità Europea e sarà dotata di personalità giuridica<sup>3</sup>.

Le principali riforme, contenute nel progetto di Trattato Costituzionale, che saranno integrate nei Trattati esistenti, innovando rispetto allo "Stato dell'arte" del Trattato di Nizza sono:

- Innovazioni istituzionali<sup>4</sup>

- L'abolizione della struttura in pilastri, sebbene saranno mantenute le procedure specifiche, soprattutto in materia di politica estera e sicurezza comune.

- La personalità giuridica dell'Unione, che le conferirà un maggior potere negoziale ed un'accresciuta visibilità nelle relazioni con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali.

- Le disposizioni relative ai principi di democrazia, in particolare di democrazia rappresentativa e partecipativa. L'iniziativa popolare, per esempio, grazie al diritto di petizione, consentirà ad un milione di cittadini europei di chiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa.

- Una più chiara ripartizione delle competenze<sup>5</sup> tra l'Unione e gli Stati Membri.

- Il Trattato consente un maggior coinvolgimento ed un più stretto controllo del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, con un'estensione dei tempi previsti per l'esame di un progetto di atto legislativo innalzati da sei ad otto settimane.

- La clausola di recesso che prevede espressamente la possibilità per uno Stato Membro di recedere dall'Unione.

- L'introduzione di due procedure di revisione dei Trattati<sup>6</sup>, una ordinaria ed una semplificata, che costituisce uno strumento più flessibile per modificare le disposizioni relative alle politiche e azioni interne dell'Unione. Nel contesto della procedura di revisione ordinaria, sarà prevista la possibilità di convocare una Convenzione incaricata di esaminare i progetti di modifiche dei trattati, da sottoporre alla CIG.

- La semplificazione dei meccanismi della cooperazione rafforzata. Il numero minimo degli Stati Membri per avviare una cooperazione rafforzata sarà pari a nove. Nel settore della difesa sarà inoltre possibile instaurare una forma peculiare di cooperazione, detta cooperazione strutturata permanente, alla quale si applica una disciplina specifica

- La clausola di assistenza e mutuo soccorso, che impone agli Stati Membri un obbligo di mutuo soccorso nel caso di attentati terroristici e di catastrofi naturali o umane.

---

<sup>3</sup> L'Unione europea acquisisce personalità giuridica unica, divenendo soggetto di diritto internazionale.

<sup>4</sup> Per il dettaglio vedi infra par. 1.3.1 e seguenti.

<sup>5</sup> Il trattato introduce una classificazione generale delle competenze in tre categorie: competenze esclusive, in merito alle quali solo l'UE ha il potere di legiferare, comprendenti settori quali l'unione doganale, la politica commerciale comune o la concorrenza; azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento, in merito alle quali l'UE si limita a sostenere l'azione degli Stati membri, e comprendenti settori quali la cultura, l'istruzione o l'industria; competenze concorrenti, comprendenti settori quali l'ambiente, i trasporti e la tutela dei consumatori, nei quali l'Unione e gli Stati membri condividono il potere legislativo, fermo restando il rispetto del principio di sussidiarietà.

<sup>6</sup> Il nuovo articolo 48 del TUE prevede che i trattati possono essere modificati mediante una procedura di revisione ordinaria, ed una procedura di revisione semplificata. In particolare la procedura semplificata prevede che il governo di uno Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti volti a modificare in tutto o in parte la parte terza del TFU relativa alle politiche e alle azioni dell'Ue. Il Consiglio delibera all'unanimità e le decisioni entrano in vigore previa approvazione da parte degli Stati membri in base alle rispettive norme costituzionali.

- Una nuova clausola sociale orizzontale conferirà rilievo all'impegno dell'Unione nella definizione e nell'attuazione delle politiche connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione e di una protezione sociale adeguata.

Elementi innovatori rispetto al testo del Trattato Costituzionale sono:

- L'introduzione di una clausola di solidarietà energetica, in caso di gravi problemi di approvvigionamento.
- La strategia di lotta al riscaldamento globale legata alla politica energetica è stata per la prima volta inclusa in un Trattato europeo.
- Il Protocollo sui servizi di interesse generale il quale riconosce che le disposizioni dei Trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati Membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico.

Come accennato, ancor più significative risultano le disposizioni del Trattato che introducono le riforme istituzionali concordate nell'ambito della CIG 2003-2004 e da lungo tempo invocate per far fronte alle esigenze di un'Unione allargata.

### 3.1 Una Presidenza stabile per il Consiglio Europeo

In base al Trattato di Lisbona il Consiglio Europeo diviene istituzione dell'Unione e l'ormai impraticabile procedura di rotazione semestrale della Presidenza del vertice viene abolita. La principale debolezza del sistema è sempre stata l'estrema brevità del turno di Presidenza, che si riflette in una mancanza di continuità, sia nella rappresentanza che nella gestione degli affari dell'Unione, in un contesto in cui la costante espansione delle sue responsabilità impone una leadership solida e durevole. Spesso inoltre si è cercato di compensare la discontinuità con un'eccessiva personalizzazione della funzione, un'intensità a volte eccessiva per una Presidenza che è sembrata essere ispirata troppo da interessi nazionali, piuttosto che europei. A tal riguardo merita di essere ricordato il fatto che l'aumento del numero degli Stati Membri ha di molto allungato l'intervallo di tempo entro il quale la Presidenza torna ad essere assegnata al medesimo Stato, che attualmente si attesta sui quattordici anni, accentuando ulteriormente il carattere di frammentarietà di questa importante fonte di leadership per l'Ue.

In base al Trattato di Lisbona i governi Ue potranno dunque eleggere un Presidente stabile con un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una sola volta. Il Presidente del Consiglio Europeo, la cui funzione sarà incompatibile con qualsiasi altro incarico nazionale, dovrà essere una figura in grado di raccogliere consenso, di stabilire l'agenda e di persuadere i governi Ue a concretizzare le loro promesse di impegno a favore della costruzione europea. Il Presidente del Consiglio non presiederà anche i vari consigli settoriali, per i quali verrà introdotto il sistema di rotazione in virtù del quale tre Stati Membri collaborano nel presiedere i vari incontri, il cosiddetto "trio presidenziale". Affinché il nuovo sistema funzioni correttamente e risponda al vero spirito del Trattato, il Presidente non dovrà essere un semplice *chairman*, bensì figura centrale di questa sorta di Presidenza semi-collegiale, forza motrice, arbitro e responsabile in ultima istanza di fronte al Consiglio Europeo.

### 3.2 *L'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza*

Il Trattato di Lisbona tenta di imprimere un nuovo slancio all'attuazione della politica estera europea introducendo una nuova figura istituzionale, l'Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la politica di Sicurezza, che, pur non fregiandosi del titolo di Ministro degli affari esteri dell'Unione<sup>7</sup>, come previsto dal progetto di Trattato costituzionale, ne assume le prerogative. La figura nasce dalla fusione personale dell'Alto Rappresentante per la PESC e del Commissario europeo alle Relazioni Esterne, ponendosi dunque come elemento di congiunzione tra il Consiglio e la Commissione europea. L'Alto Rappresentante sarà nominato dal Consiglio Europeo, che delibera a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione, presiederà il Consiglio "Affari Esteri" e sarà uno dei Vicepresidenti della Commissione.

La soluzione proposta dal Trattato appare sensata nella misura in cui porrebbe fine alla difficile cooperazione tra l'Alto Rappresentante Solana, che dispone di un adeguato peso politico e può parlare a nome dell'Unione, quando i 27 Stati Membri riescono ad accordarsi, ma è dotato di scarse risorse, ed il Commissario per l'azione esterna Benita Ferrero-Waldner, che ha un budget di 10 miliardi di euro l'anno e può contare su uno staff numeroso, ma ha uno scarso peso politico poiché la politica estera è decisa dal Consiglio, non dalla Commissione.

L'Alto Rappresentante presiederà quindi gli incontri dei Ministri degli Esteri dell'Unione Europea, avendo così la possibilità di guidare l'agenda estera dell'Unione, ed avrà la responsabilità del budget delle relazioni esterne dell'Ue. Sarà inoltre coadiuvato da un Servizio diplomatico europeo per l'azione estera, composto da funzionari del Segretariato Generale del Consiglio, della Commissione e dei servizi diplomatici degli Stati Membri. In aree-chiave della politica estera, il nuovo Alto Rappresentante, alla stregua di quanto accade attualmente per Solana, potrà agire solo dietro decisione unanime degli Stati Membri.

Nonostante tali vincoli, il Regno Unito ha insistito per l'adozione di due Dichiarazioni (num. 13 e 14) che specificano che la nuova figura non influenzerà la responsabilità dei singoli Stati Membri di formulare e condurre la propria politica estera, non pregiudicherà il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di ciascuno Stato, né la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza e dei suoi Membri nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

### 3.3 *Riduzione della composizione della Commissione Europea*

Il Trattato cerca di migliorare i meccanismi di funzionamento, attualmente piuttosto farraginosi, della Commissione Europea. Ciascuno Stato Membro dispone di un "proprio" commissario, mentre il Presidente della Commissione riesce a fatica a far collaborare i 26 commissari come un collegio coerente. A partire dal 1° novembre 2014, la Commissione sarà composta da un numero di Membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati Membri, cioè 18 Commissari in un'Unione a 27. Il Consiglio europeo dovrà stabilire all'unanimità un meccanismo di rotazione paritaria tra gli Stati Membri,

<sup>7</sup> Il Trattato Costituzionale prevedeva l'istituzione della carica di ministro degli Affari esteri dell'Unione Europea. Questa figura istituzionale viene conservata nel Trattato di Lisbona, ma ridenominata Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza.

che rifletta l'eterogeneità demografica e geografica degli Stati Membri.

Dopo l'eventuale ratifica del Trattato la definizione del meccanismo di rotazione potrebbe divenire tuttavia potenziale oggetto di disputa e di stalli in seno al Consiglio Europeo, in particolar modo quando gli Stati più grandi si troveranno di fronte alla perdita, seppur temporanea, del Commissario di propria nazionalità. In un certo senso la nuova composizione della Commissione può presentare il rischio di una perdita di legittimità politica dell'organo stesso e delle decisioni da esso prese. Sebbene infatti i commissari siano indipendenti e non agiscano in difesa degli interessi nazionali, ciascuno Stato tende a sentirsi rappresentato dal proprio inviato a Bruxelles, il quale svolge anche un importante compito di collegamento, comunicazione e spiegazione delle questioni trattate in Commissione. Una Commissione più ristretta potrebbe dunque non essere più efficace e risolutiva, se, ad esempio, il voto di 15 Stati Membri tra i più piccoli, che rappresentano il 20% della popolazione dell'Unione, è in grado di sconfiggere gli altri al momento del voto<sup>8</sup>. Se, come sostiene il Presidente Barroso, allo Stato attuale la Commissione non vota mai, questo sistema potrebbe confermare, se non accrescere, le riluttanze esistenti. Secondo alcuni autori sarebbe stato dunque più opportuno conservare la formula "un commissario un Paese", dividendo però i commissari in *senior* e *junior* onde ridurre il numero dei portafogli. In merito all'elezione del Presidente della Commissione il Trattato di Lisbona rafforza il ruolo del Parlamento rispetto all'attuale procedura, trasformando la semplice approvazione della persona designata dal Consiglio Europeo in un'elezione a maggioranza da parte degli europarlamentari. Il nuovo disposto, pur non incidendo in modo rilevante sui rapporti di potere tra le due istituzioni, politicizza sensibilmente questa elezione. In particolare, ciò può essere preludio ad una campagna elettorale per le elezioni del Parlamento Europeo più personalizzata e più concreta agli occhi degli elettori, in cui i partiti si leghino al sostegno di un candidato specifico alla Presidenza della Commissione.

#### 3.4 Sistema di voto a doppia maggioranza in Consiglio

Il Trattato di Lisbona estende gli ambiti in cui il Consiglio decide a maggioranza qualificata a circa quaranta settori, tra cui istruzione, politica economica, cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Il Trattato inoltre introduce il sistema di voto a doppia maggioranza, per Stati e per popolazioni, per le decisioni del Consiglio dei Ministri, che entrerà in vigore a partire del 1° novembre 2014, sostituendo il complesso sistema a tripla maggioranza previsto dal Trattato di Nizza.

In base quindi alla nuova disposizione del TUE una misura è adottata se votata dal 55% degli Stati Membri (attualmente 15 su 27), che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione, mentre una minoranza di blocco dovrà comprendere almeno quattro Membri del Consiglio.

In un'Unione in cui gli Stati Membri preferiscono prendere le proprie decisioni per consenso, la semplice eventualità di una votazione formale implica che la tipologia del sistema di voto determini l'entità del potere di contrattazione di uno Stato Membro. A tal riguardo la Polonia, guidata dagli euroscettici gemelli Kaczynsky, il Presidente Lech ed il Primo Ministro Jaroslaw, dopo aver minacciato il veto nell'ambito del Consiglio Europeo di giugno per ottenere un maggior peso in termini di voto, ha accettato il sistema a doppia maggioranza, a condizione che la nuova procedura venga

<sup>8</sup> In base all'art. 219 del TCE la Commissione vota a maggioranza semplice.



applicata solo a partire dal 2014. Tra il 1° novembre 2014 ed il 31 marzo 2017 è inoltre previsto un periodo transitorio in cui entrerebbe in vigore la doppia maggioranza, con la facoltà per i singoli Stati, se lo vogliono, di chiedere ancora l'applicazione dell'attuale sistema di voto. Inoltre la Polonia ha ottenuto la conferma della validità del cosiddetto Compromesso di Ioannina del 1994, che consente ad una minoranza di Stati Membri di bloccare temporaneamente l'adozione di una decisione presa a maggioranza. In base a questo compromesso, che, in versione modificata rispetto a quella del 1994, forma oggetto di una specifica Dichiarazione, dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017 se almeno il 75% della popolazione dell'Unione o almeno il 75 % degli Stati Membri necessari per costituire una minoranza di blocco si oppone all'adozione di una decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, il Consiglio discute la questione, impegnandosi a far tutto quanto possibile per pervenire, entro un tempo ragionevole, ad una soluzione soddisfacente che tenga conto delle preoccupazioni espresse da alcuni degli Stati Membri. Dopo il 2017 questo compromesso rimane con requisiti inferiori per quanto riguarda la percentuali di Stati e di popolazione (il 55% del numero necessario per costituire una minoranza di blocco). L'unanimità rimarrebbe quindi limitata a politica estera, previdenza sociale, fiscalità e cultura.

### *3.5 Ampliamento dei poteri del Parlamento Europeo*

La codecisione diviene la procedura legislativa ordinaria per l'adozione degli atti legislativi, con l'ampliamento del suo campo di applicazione a circa quaranta aree, praticamente tutte quelle in cui il Consiglio decide a maggioranza qualificata. I poteri del Parlamento risultano così rafforzati, così come il suo ruolo di colegislatore insieme con il Consiglio. Tale innovazione è particolarmente significativa con riguardo alle materie concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma anche in relazione alla politica agricola e al commercio con i paesi terzi.

Il Trattato di Lisbona inoltre estende la procedura di codecisione all'approvazione del bilancio annuale dell'Unione, facendo venir meno la differenza tra spese obbligatorie e non obbligatorie in quanto in base al nuovo disposto spetterà sempre al Parlamento Europeo l'ultima parola per tutte le categorie di spese. L'accrescimento dei poteri di bilancio del Parlamento Europeo è in una certa misura compensato dalle nuove disposizioni sul sistema delle prospettive finanziarie, per la prima volta inserito in un trattato con la denominazione di "quadro finanziario pluriennale" ed in merito al quale è il Consiglio a detenere concretamente il potere decisionale.

Infine, le disposizioni concernenti i poteri di controllo del Parlamento Europeo assumono una nuova formulazione che non sembra però cambiare la sostanza della prassi attuale. Il Parlamento eleggerà il Presidente della Commissione su proposta del Consiglio Europeo; approverà la composizione della Commissione; sarà congiuntamente responsabile con il Consiglio Europeo del buon svolgimento del processo che porta all'elezione del Presidente del Consiglio Europeo. In merito a questo nuovo ruolo del Parlamento tra gli autori è diffusa l'opinione che la procedura si ponga in linea con la prassi standard delle forme di governo parlamentari, in cui il Capo dello Stato nomina ufficialmente il leader del partito che ha vinto le elezioni capo della nuova formazione di governo.

#### 4. Voto a maggioranza qualificata in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Un nuovo spazio di libertà, sicurezza e giustizia?

L'estensione del voto a maggioranza qualificata in Consiglio e l'eliminazione, quindi, del veto nazionale, coinvolge circa quaranta materie. Il cambiamento più significativo riguarda le decisioni UE in materia di cooperazione nella lotta al terrorismo, al crimine e all'immigrazione clandestina. Il contenuto dell'attuale titolo VI del TUE, "Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale", sarà infatti inserito nel nuovo titolo IV, "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" della parte terza del Trattato sul Funzionamento dell'Unione. Questo titolo comprenderà cinque capitoli (Disposizioni generali; Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione; Cooperazione giudiziaria in materia civile; Cooperazione giudiziaria in materia penale; Cooperazione di polizia) e riunificherà le disposizioni relative alla Giustizia ed Affari Interni attualmente disseminate tra primo e terzo pilastro.

Fino ad ora l'esigenza dell'unanimità ha portato a gravi e frequenti ritardi nel tentativo di raggiungere il consenso necessario, ostacolando un efficace processo decisionale in questa materia di fondamentale importanza, e rendendo il suo framework istituzionale incapace di rispondere alle sfide per la quale era stata concepita. Grazie al Trattato di Lisbona la nuova procedura decisionale adottata in tale materia conseguirà un rinnovato livello di efficienza, certezza giuridica, *accountability* e controllo democratico. D'altra parte la mancanza di giurisdizione obbligatoria della Corte di Giustizia in tale settore, ed il conseguente limitato livello di protezione giudiziaria, ha spesso generato il timore che la legislazione UE, ad esempio estradando criminali sospetti, potesse violare i diritti umani.

In ambito di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la codecisione diverrà la procedura standard (attuale art. 251 TCE), con un diritto di iniziativa della Commissione ed il voto a maggioranza qualificata del Consiglio, conservando dunque le innovazioni procedurali previste dal Trattato Costituzionale (art. III-396).

Gli atti giuridici avranno una nomenclatura comune, che farà riferimento agli strumenti tradizionali del primo pilastro, regolamenti, direttive e decisioni, depennando i termini innovativi contenuti nel Trattato costituzionale, legge europea e legge-quadro europea. Gli strumenti dell'attuale terzo pilastro, decisioni-quadro, posizioni comuni e convenzioni, scompariranno, ponendo fine all'eterogeneità della tipologia di atti ed al dualismo istituzionale che caratterizza le odierne politiche relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, promuovendo una maggiore trasparenza ed una migliore comprensione delle procedure giuridiche.

L'applicazione della procedura di codecisione garantirà un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo, attualmente non sufficientemente partecipe del processo decisionale del terzo pilastro. Inoltre l'introduzione di una procedura legislativa unica consentirà una maggior *accountability*, dando risposta al problema del deficit democratico che finora ha caratterizzato la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Il Trattato di Lisbona, in base all'obiettivo generale di dare una voce più forte ai Parlamenti nazionali, attribuisce loro un coinvolgimento maggiore anche in questa

materia, attraverso una formulazione ancor più enfatica rispetto a quella prevista nel Trattato costituzionale<sup>9</sup>.

Attualmente in base all'art. 35 del TUE la Corte Europea di Giustizia è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità o l'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, sull'interpretazione di convenzioni stabilite e sulla validità e sull'interpretazione delle misure di applicazione delle stesse, solo se gli Stati Membri accettano con dichiarazione tale competenza. Inoltre la Corte di giustizia non è competente a riesaminare la validità o la proporzionalità di operazioni effettuate dalla polizia o da altri servizi incaricati dell'applicazione della legge di uno Stato Membro o l'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati Membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna. Non è poi prevista la possibilità di un ricorso individuale contro misure adottate in tale area e la possibilità di procedimenti di infrazione iniziati dalla Commissione contro gli Stati Membri.

Allo stesso modo, deroghe esistono anche nell'attuale titolo IV del TCE "Visti, asilo, immigrazioni ed altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone". In base all'art. 68 soltanto una corte nazionale di ultima istanza può sottoporre alla Corte Europea una questione concernente l'interpretazione di questo titolo oppure la validità o l'interpretazione degli atti delle istituzioni della Comunità fondati sul titolo stesso.

Il Trattato di Lisbona garantirà in principio alla Corte di Giustizia (delle Comunità europee) una competenza generale a pronunciarsi sulla validità o l'interpretazione degli atti adottati nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, assicurando nel complesso un più alto livello di controllo giudiziario e una maggiore protezione in ambito Ue.

Il riferimento incrociato alla Carta dei diritti fondamentali contenuto nel nuovo articolo 6 del TUE, e di conseguenza l'acquisizione di valore vincolante da parte della Carta stessa, pone in capo agli Stati Membri ed in generale ai soggetti giuridici Ue l'obbligo di far sì che in tutte le aree di attività, e di conseguenza anche nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, siano rispettati i diritti fondamentali, dando un nuovo spessore alla dimensione di libertà di questo spazio.

Inoltre la personalità giuridica dell'Unione, l'adesione dell'Ue alla Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali<sup>10</sup> e la disposizione che prevede che i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati Membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali, sono monito per gli Stati membri a realizzare i propri impegni in tale ambito, anche in relazione alla materia di cui si parla.

Il Trattato di Lisbona, al pari di quanto previsto nel Trattato Costituzionale, prevede all'articolo 69i del TUE la possibilità per il Consiglio di deliberare l'istituzione

---

<sup>9</sup> La nuova formulazione simboleggia la volontà di dar un ruolo ancora più forte ai Parlamenti nazionali rispetto a quello concepito dal Trattato Costituzionale (Trattato di Lisbona, Titolo II, art. 8c: I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione (...) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 64 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli 69 K e 69 H di detto trattato; Trattato Costituzionale, Articolo I-42. 2: I parlamenti nazionali, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, possono partecipare ai meccanismi di valutazione previsti all'articolo III-260. Essi sono associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, conformemente agli articoli III-276 e III-273).

<sup>10</sup> L'adesione necessita l'accordo dei 47 Stati firmatari della Convenzione a procedere ai necessari emendamenti al testo.

di una Procura europea a partire da Eurojust, un'autorità giudiziaria competente ad individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, potendo esercitare l'azione penale per tali reati dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati Membri. Tale procura si potrebbe porre come un attore fondamentale nell'area della cooperazione giudiziaria dell'Unione.

Sempre in linea con il Trattato Costituzionale è l'istituzione in seno al Consiglio di un comitato permanente al fine di assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna.

A fronte di tali innovazioni e progressi, numerose sono le eccezioni che caratterizzeranno il nuovo regime istituzionale dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Come prevede attualmente il TCE, e come continuava anche a disporre il Trattato Costituzionale, l'articolo 66 del TFUE disporrà che il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna continuino a rimanere responsabilità degli Stati Membri. Tuttavia, il Trattato di Lisbona innova introducendo l'art. 66 bis che stabilisce che gli Stati Membri hanno la facoltà di organizzare tra di loro e sotto la loro responsabilità forme di cooperazione e di coordinamento nel modo che ritengono appropriato tra i dipartimenti competenti delle rispettive amministrazioni responsabili per la salvaguardia della sicurezza nazionale, un sottoparagrafo che sembra aprire la strada a forme di cooperazione europee, ma collocate al di fuori del contesto Ue, alla stregua del Trattato di Prüm. Inoltre la cooperazione amministrativa tra i dipartimenti degli Stati Membri competenti in materia sarà oggetto di un'iniziativa condivisa tra Consiglio e Commissione, mentre il Parlamento sarà semplicemente consultato.

In base all'art. 68 l'iniziativa legislativa in materia di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e di cooperazione amministrativa sarà condivisa tra Commissione ed un quarto degli Stati Membri, una deroga parziale al monopolio dell'iniziativa legislativa detenuto della Commissione.

In aggiunta a tali eccezioni, l'Ue, in considerazione del fatto che molte delle questioni in gioco in tale settore sono estremamente sensibili per l'interesse nazionale, ha aggiunto un freno di emergenza che consente a ciascun Governo di bloccare la discussione su una misura attinente alla giustizia ed affari interni. Infatti in base alle nuove disposizioni se uno Stato ritiene che un progetto di direttiva in discussione al Consiglio possa incidere su aspetti fondamentali del suo ordinamento giudiziario penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso, la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, il che pone fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria.

Il Trattato di Lisbona innova rispetto al testo del Trattato Costituzionale in merito ad un aspetto cruciale, ovvero escludendo la possibilità che il Consiglio Europeo possa chiedere alla Commissione o al gruppo di Stati cui si deve l'iniziativa di sottoporre una nuova bozza di proposta.

Inoltre il sottoparagrafo delinea un nuovo scenario che si porrebbe in essere nel caso in cui il Consiglio Europeo non riesca a trovare un consenso. Entro infatti lo stesso termine di quattro mesi, almeno nove Stati Membri che desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto oggetto di controversia, ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e l'autorizzazione a procedere si considera concessa.

Queste nuove disposizioni facilitano indubbiamente il ricorso alla cooperazione rafforzata, consentendo ad una proposta che non aveva speranza di esser attuata di giungere a buon fine, ma al di fuori del contesto Ue. Tuttavia, una contro-eccezione è rappresentata dal fatto che non può formare oggetto di una cooperazione rafforzata un atto che costituisca uno sviluppo dell'acquis di Schengen.

L'eccezione più significativa è sicuramente rappresentata dalla clausola di *opting-out* negoziata da Regno Unito ed Irlanda in materia cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Infatti in base al sistema in pilastri stabilito a Maastricht, il terzo pilastro, denominato Giustizia ed Affari Interni, copriva la cooperazione Ue in quattro materie, polizia, giustizia penale, immigrazione ed asilo, nell'ambito delle quali le decisioni venivano prese all'unanimità in base al metodo della cooperazione intergovernativa<sup>11</sup>.

Il Trattato di Lisbona trasferisce queste materie nel meccanismo comunitario, sottoponendole dunque al voto a maggioranza e attribuendo un ruolo a Commissione e Corte di Giustizia in materia. Il Regno Unito e l'Irlanda, basati su sistemi giuridici di *common law*, al contrario degli altri Stati Membri che si rifanno per la grande maggioranza a sistemi di *civil law*, hanno temuto che ogni ulteriore avanzamento verso l'armonizzazione legislativa avrebbe influito eccessivamente sui propri ordinamenti in modo ed hanno perciò insistito affinché l'Ue aggiungesse un freno di emergenza che consente ad ogni governo di bloccare la discussione su una misura di Giustizia ed Affari Interni che possa minacciare il proprio sistema giuridico nazionale e che, come spiegato sopra, apre la strada all'adozione di una iniziativa di cooperazione rafforzata.

Nonostante queste ampie garanzie, il governo britannico ha insistito affinché un protocollo allegato al Trattato di Lisbona (n° 11) estendesse il campo di applicazione del Protocollo del 1997 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda per includere nell'*opt-out* già esistente in materia di immigrazione e frontiere i capitoli sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale<sup>12</sup>. Di conseguenza, Regno Unito<sup>13</sup> ed Irlanda<sup>14</sup> saranno libere di scegliere a quali iniziative di Giustizia e Affari

---

<sup>11</sup> In seguito il trattato di Amsterdam del 1997 ha operato una parziale comunitarizzazione del terzo pilastro, trasferendo i settori dell'immigrazione e dell'asilo, dei controlli alle frontiere esterne ed interne, della politica in materia di visti e in quello della cooperazione giudiziaria in materia civile nel primo pilastro, e lasciandovi la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Infine il Trattato di Amsterdam ha proceduto, mediante un protocollo allegato al TUE ed al TCE, all'incorporazione dell'acquis della Convenzione di Schengen, nell'ambito dell'Unione Europea, attraverso una complessa operazione che ha dapprima proceduto alla determinazione dettagliata del contenuto dell'acquis e quindi all'attribuzione di una base giuridica, all'interno dell'ordinamento dell'UE, ad ognuno degli atti che compongono l'acquis, onde decidere se recepirla nell'ordinamento comunitario o se ricondurla al terzo pilastro. Il Regno Unito e l'Irlanda hanno allora negoziato un *opt-out* in materia di frontiere, immigrazione ed asilo, ma sono rimasti partecipanti a pieno diritto della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, rimasta nel pilastro intergovernativo.

<sup>12</sup> L'*opting out* in materia di Giustizia ed Affari interni è permanente e può solo essere modificato per volontà inglese ed irlandese in un futuro trattato.

<sup>13</sup> Il Regno Unito ha inoltre ottenuto che le misure che l'Unione ha intrapreso in tale materia prima del 2009 non cadranno sotto la giurisdizione della Corte. Fino al 2014 l'Ue può rinegoziare o rafforzare ogni accordo esistente prima che sia sottoponibile alla giurisdizione della Corte. E anche dopo il 2014, il Regno Unito avrà la facoltà di decidere caso per caso se accettare la giurisdizione della Corte su questi accordi.

<sup>14</sup> La dichiarazione sottoposta dal governo irlandese alla Presidenza Portoghese ha voluto invece specificare che l'*opt-out* irlandese è differente da quello inglese. L'Irlanda intende partecipare alla maggior parte delle iniziative di cooperazione e non intende escludere la giurisdizione della Corte di Giustizia su precedenti atti di legislazione relativi alla giustizia ed affari interni. L'Irlanda intende in

Interni partecipare in virtù di un diritto di *opting-in case-by-case*, ed anche qualora decidessero di avvalersi dell'*opting-in*, possono sempre servirsi, al pari degli altri Stati Membri, del freno di emergenza.

In base a quanto negoziato da Gran Bretagna e Irlanda e nei termini già previsti dal Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam per le misure concernenti immigrazione e controlli alle frontiere, quando la Commissione proporrà una misura legislativa in materia di giustizia ed affari interni, mentre gli altri Stati Membri intraprenderanno le relative negoziazioni, Gran Bretagna e Irlanda avranno 90 giorni per comunicare ai propri partner europei se intendono partecipare. Se decidono di non farlo sono automaticamente escluse e la legislazione non si applicherà nei loro confronti. Se decidono di partecipare, avranno tuttavia un minor raggio d'azione per influenzare l'iniziativa stessa e la linea politica Ue in materia di giustizia ed affari interni in generale, in quanto nel corso delle consultazioni interne tra ministri, agenzie e servizi di sicurezza, i partner europei avranno proceduto nelle negoziazioni, e, pagando in un certo senso il prezzo "dell'ultimo arrivato", dovranno accordare il loro consenso ad un *fait accompli*.

Questo tipo di approccio ridimensiona di molto i benefici che entrambi i Paesi potrebbero ottenere dalla cooperazione in materia di giustizia ed affari interni, in primo luogo dalla collaborazione con i partner europei in favore di misure che rafforzino la sicurezza nazionale, come la condivisione di informazioni tra forze di polizia, l'extradizione dei sospettati e la lotta contro il terrorismo internazionale. Inoltre potrebbe rappresentare pregiudizio ben maggiore alla sovranità britannica la proliferazione di strutture decisionali informali che si collocano al di fuori del framework dei trattati, come nel caso del Trattato di Prüm, foriere di cambiamenti rispetto ai quali il Regno Unito avrebbe un'influenza minore di quella di cui disporrebbe partecipando ad un votazione a maggioranza qualificata.

L'intensificazione della cooperazione tra gli Stati membri dell'Ue è infatti necessaria per affrontare sfide, quali la lotta al terrorismo e al crimine, l'efficace gestione dei flussi migratori ed il raggiungimento dell'obiettivo di un'uguale accesso alla giustizia, sfide dunque che travalicano i confini nazionali e coinvolgono in modo trasversale uno spazio europeo caratterizzato dal rapido movimento delle persone, delle merci, dei capitali, dall'abolizione dei controlli alle frontiere tra la maggior parte degli Stati membri, da un mercato interno senza frontiere e da continui ed incessanti sviluppi della tecnologia.

In definitiva, l'abolizione del dualismo decisionale che nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia era determinato dalla struttura in pilastri, il maggior coinvolgimento del Parlamento Europeo e dei Parlamenti nazionali e l'ampliamento delle competenze della Corte europea di Giustizia contribuiranno sicuramente ad una maggiore trasparenza, legittimazione, efficienza e democratizzazione di questa materia di vitale importanza. D'altra parte il consistente impulso all'integrazione differenziata che il Trattato di Lisbona dona alla costruzione europea in questo ambito, sia attraverso la semplificazione dei meccanismi di cooperazione rafforzata che tramite la garanzia di significativi *opting-outs* in settori cruciali a Regno Unito ed Irlanda, pone il rischio dell'instaurazione non di un unico, ma di diversi spazi di libertà, sicurezza e giustizia, in cui una flessibilità sempre mutevole può paralizzare i meccanismi di cooperazione tra le

---

particolare partecipare a tutte le leggi concernenti il congelamento dei beni dei terroristi e si prefigge di rivedere l'*opt-out* entro un periodo di tre anni.

autorità nazionali. Allo stesso modo le eccezioni consentite in merito al valore da attribuire alla Carta dei diritti fondamentali faranno sì che un individuo goda di un differente status di tutela a seconda della sua posizione geografica all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con gravissimo pregiudizio delle garanzie giuridiche di quei cittadini dell'Unione Europea che possano trovarsi intrappolati nelle maglie e nei vuoti di questo spazio stesso.

## SECONDA PARTE

### 1. Il futuro dell'Europa unita: un'Unione Europea ad integrazione flessibile?

Il Trattato di Lisbona introduce una serie di importanti riforme che mirano ad accrescere la capacità di agire dell'Unione, a migliorare la governance europea ed a risolvere i delicati nodi originati dall'impatto dei successivi allargamenti sulla macchina istituzionale dell'Unione Europea. Se il Trattato di Lisbona si pone come soluzione all'impasse post-referendaria, può altrettanto dirsi conclusa la crisi, che a livello più profondo, di identità, di leadership e soprattutto di identificazione, grava da anni sul progetto europeo?

Il declino dell'entusiasmo, della passione e della fedeltà per il processo di costruzione europea si è legato alla debole performance delle istituzioni europee nell'assicurare un canale di comunicazione credibile con i cittadini, all'incapacità dell'Unione di esprimere la *critical mass* necessaria per rispondere alle grandi sfide globali, ripiegando nella maggior parte dei casi su soluzioni minimaliste, spesso inadeguate.

Dopo il Trattato di Lisbona, che innova i metodi procedurali del Consiglio, riduce la composizione della Commissione e chiarifica la distribuzione dei poteri tra Unione e Stati membri, è necessario riflettere sulle prospettive future del processo d'integrazione europea.

Proprio alla luce delle sfide che l'Europa è chiamata ad affrontare, è ancora realistico pensare di poter avanzare sempre e comunque con tutti i 27 Paesi membri coinvolti in egual misura nell'azione comunitaria? Non sarebbe forse più pragmatico accettare l'idea di un processo d'integrazione flessibile, che consente ai Paesi che più sostengono il bisogno e l'ideale di un'Europa più integrata di acquisire un passo più veloce nel rafforzamento del disegno europeo, senza che vengano posti freni e dilazioni da quanti invece non vi sono interessati? Ma, d'altra parte, questo processo di integrazione flessibile sarà in grado di convogliare lo slancio dei più reticenti, conducendo alla partecipazione di quanti più Stati membri possibili, o condurrà inesorabilmente allo scenario di un'Europa sempre più frammentata?

In realtà un regime di integrazione flessibile esiste da anni nell'ambito del progetto di costruzione europea, attraverso un complesso sistema di status speciali, deroghe, periodi transitori, *opting-in* o *opting-out* e regimi particolari vari, fino all'ufficializzazione del principio della flessibilità attraverso l'istituto delle cooperazioni rafforzate e dell'astensione costruttiva nel Trattato di Amsterdam.

Il concetto è stato per la prima volta sollevato a livello politico dal cancelliere tedesco Willy Brandt nel novembre del 1974, in riferimento al fatto che un'integrazione differenziata poteva permettere all'integrazione economica di continuare tra gli Stati più sviluppati, mentre quelli ad economia più fragile avrebbero gradualmente raggiunto il gruppo di testa. Rinnovato interesse per questo principio si è avuto nel momento storico in cui si prefigurava la duplice prospettiva dell'Unione monetaria e dell'allargamento agli Stati meridionali, mentre la prima attuazione si è avuta attraverso l'Unione monetaria e gli accordi di Schengen, iniziative così importanti e di così ampia portata da porre l'esigenza di discostarsi dal tradizionale principio di un'integrazione che procedeva alla medesima velocità ed alla medesima profondità per tutti gli Stati



membri, onde abbracciare quello di un'integrazione flessibile, per superare l'ostacolo rappresentato dall'esistenza di profonde divergenze politiche tra gli Stati membri stessi.

Il Trattato di Maastricht ha stabilito regimi speciali per Regno Unito e Danimarca rispetto all'unione monetaria, nonché esenzioni per il Regno Unito in materia di politica sociale, e per la Danimarca nel settore della difesa. Se il Trattato di Maastricht non ha tuttavia inserito un principio organizzatore in proposito, il Trattato di Amsterdam del 1997 ha invece introdotto una clausola generale che prevedeva meccanismi di cooperazione rafforzata nel Primo pilastro, ed in materie concernenti la Giustizia e gli Affari interni. Il Trattato ha inoltre visto l'introduzione di una sorta di flessibilità caso per caso nell'ambito della Pesc, ovvero il meccanismo dell'astensione costruttiva<sup>15</sup>, che non impedisce l'adozione di una decisione in un Consiglio altrimenti unanime. Il Trattato di Nizza ha esteso il ricorso della cooperazione rafforzata all'area di politica estera e di sicurezza comune, pur escludendo la materia militare, mentre il Trattato di Lisbona semplifica i meccanismi di adozione di una cooperazione rafforzata ed introduce la cooperazione strutturata permanente.

La cooperazione rafforzata rappresenta una delle modalità concreta di attuazione dell'integrazione differenziata, che si manifesta in diversi regimi e categorie: Europa a più velocità, a geometria variabile, à la carte.

L'Europa a più velocità rappresenta il perseguimento di obiettivi comuni da parte di un nucleo di Stati membri che hanno sia le capacità, sia la volontà di procedere, in base al presupposto che gli altri Stati membri li seguiranno in seguito. Questo è probabilmente l'approccio più ortodosso all'integrazione flessibile e sicuramente quello più in linea con l'obiettivo prefissato dal Trattato della Comunità Europea, quello di un'unione ancor più stretta tra i popoli d'Europa. I suoi proponenti tuttavia, vedendola come una necessità temporanea, trascurano il fatto che spesso non è l'incapacità di partecipare che esclude alcuni Stati dall'attuazione di determinati obiettivi di integrazione, bensì la loro volontà di non partecipare affatto.

Il concetto di Europa a geometria variabile ammette l'esistenza di differenze insuperabili nella struttura integrativa, permettendo la separazione permanente tra un gruppo di Stati membri ed unità integrative meno sviluppate. Questa impostazione accetta il fatto che non tutti i Paesi seguiranno necessariamente l'esempio degli stati più integrati, aprendo la prospettiva di un'Europa policentrica.

L'Europa à la carte indica invece una situazione in cui gli Stati membri possono scegliere, come in un *ménu*, le aree di integrazione alle quali desiderano partecipare, perseguendo allo stesso tempo un numero minimo di obiettivi comuni. ? questo forse il metodo meno ortodosso di integrazione flessibile, che, seppur in grado di far sposare integrazione ulteriore e salvaguardia della sovranità nazionale, appare difficilmente compatibile con propositi di armonizzazione generale.

Ma si parla anche di "nocciolo duro", "gruppi di integrazione più stretta", "avanguardie", "direttori", in relazione alla natura soggettiva dei partecipanti o al ruolo che essi intendono svolgere all'interno dell'Unione, identificando un nucleo di Stati

---

<sup>15</sup> In base all'art. 23, introdotto dal Trattato di Amsterdam, nel caso in cui uno Stato membro motivi la propria astensione con una dichiarazione formale, lo Stato membro in questione non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta, in uno spirito di reciproca solidarietà, che questa impegni l'Unione. Esso si astiene pertanto da qualsiasi atto che possa contrastare l'azione dell'Unione basata su tale decisione. Occorre precisare però che, in base all'articolo 23 dell'attuale TCE, la decisione non può essere adottata se i membri del Consiglio, che manifestano la loro astensione accompagnata dalla dichiarazione suindicata, rappresentano oltre un terzo dei voti ponderati.

volenterosi e capaci che perseguono un'agenda di integrazione dalla portata più vasta, che funziona sia come opportunità di cogliere il momento dell'impulso riformatore, ma anche come minaccia di esclusione nei confronti di Stati recalcitranti.

La principale critica rivolta al principio della flessibilità è quella di essere foriera di effetti disgregatori nei confronti dei principi fondanti dell'Unione, ovvero i principi di unità e uniformità, e quelli connessi di uguaglianza, solidarietà, democrazia e legalità. Un'Europa frammentata dunque, in estrema antitesi al disegno di un'Europa sempre più integrata, sarebbe questo l'esito cui condurrebbe l'adozione di una flessibilità senza vincoli, senza regole, senza legame alcuno con la visione più ampia e più profonda di unità che sottende a tutto il processo di costruzione europea.

Esiste tuttavia un altro modello di flessibilità, una flessibilità che si pone come strumento virtuoso, in grado cioè di coniugare diversità ed unità, di favorire la coesione comunitaria ed, in ultima istanza, l'avanzamento del processo di integrazione. Doveroso è a tal punto il riferimento a progetti quali lo SME, l'euro o Schengen, che non avrebbero, con tutta probabilità, mai visto la luce se si fosse dovuta attendere la decisione unanime di tutti gli Stati membri. Un regime di integrazione flessibile che non alimenti spinte centrifughe all'interno dell'Unione, ma che si presenti piuttosto come uno strumento dinamico, in grado di farla progredire verso obiettivi sempre nuovi, deve però rispettare determinati requisiti.

In primo luogo è sicuramente preferibile adottare un meccanismo di integrazione flessibile che si collochi all'interno del quadro giuridico dei trattati, e nella fattispecie, è auspicabile far ricorso ad un meccanismo di cooperazione rafforzata.

La cooperazione rafforzata si pone come uno strumento residuale, il quale può essere impiegato solo in ultima istanza, ovvero nel caso in cui non sia stato possibile raggiungere gli obiettivi dei trattati comunitari applicando le pertinenti procedure da essi contemplate e deve pertanto rispettare l'insieme dell'*acquis* comunitario.

Il meccanismo di cooperazione rafforzata potrebbe pertanto riconciliare entrambe le visioni, quella di quanti temono un'Europa percorsa da linee di frattura, e quella di quanti paventano invece una ciclica fase di stallo ed un costante pericolo di collasso. D'altra parte anche la cooperazione rafforzata non è esente da critiche, in primo luogo quella di essere sottoposta a regole troppo severe, tanto da non essere stata mai messa in atto. A tal proposito occorre ricordare che il Trattato di Lisbona semplifica le regole per l'adozione di un meccanismo di cooperazione rafforzata, facilitando in particolare le procedure iniziali di autorizzazione e quelle relative all'ulteriore partecipazione di altri Stati membri.

D'altra parte, la rigidità delle clausole di salvaguardia dell'articolo 43 del TUE in merito all'adozione di un'iniziativa di cooperazione rafforzata, in particolar modo quella che richiede il rispetto dell'*acquis* comunitario, è stemperata da un importante principio elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, quello dell'*effet utile*, che prevede che nell'interpretazione di una norma si deve preferire quella che consenta alla medesima di raggiungere più compiutamente i suoi effetti. In tal senso proprio la giurisprudenza della Corte Europea di Giustizia, per tradizione piuttosto incline ad avallare progressi nel processo di integrazione, suggerisce un eventuale approccio favorevole al meccanismo della cooperazione rafforzata.

Il vantaggio di ricorrere a cooperazioni rafforzate, piuttosto che a iniziative di cooperazione nate al di fuori del quadro giuridico dei trattati, sta nel poter beneficiare nel buon coordinamento e nella buona gestione della Commissione Europea in una prospettiva di certezza giuridica e di controllo democratico. L'esigenza di maggior

continuità e coerenza rende più vantaggioso e conveniente utilizzare le istituzioni europee esistenti piuttosto che creare delle costose strutture aggiuntive. Altro incentivo alle cooperazioni rafforzate è dato dal fatto che una decisione, una volta adottata e definita nell'ambito di una tale iniziativa, difficilmente viene modificata o alterata al momento della sua integrazione nel contesto comunitario, laddove iniziative adottate al di fuori di esso possono con più probabilità suscitare nuovi dibattiti e scontri tra campi opposti qualora si decida di integrarle.

Le iniziative di flessibilità che nascono invece al di fuori del quadro dei Trattati scavalcano il ruolo della Commissione come rappresentante dell'interesse comune ed il controllo democratico del Parlamento, mentre i controlli di Parlamenti e Corti nazionali sono sicuramente meno rigorosi su accordi esclusivamente intergovernativi. ? pur vero che gli accordi di Schengen sono stati conclusi in un contesto intergovernativo da alcuni Stati membri, e che altri vi hanno aderito fino a quando l'accordo non è stato finalmente integrato nel pilastro comunitario, ma all'epoca, una politica di Giustizia ed Affari interni nel pilastro comunitario non esisteva e i rischi di danneggiare la coerenza del sistema Ue erano limitate. Attualmente questi rischi sono molto più concreti e ogni iniziativa di integrazione flessibile deve essere sapientemente disegnata affinché non vada ad alimentare la tendenza verso un maggior livello di cooperazione intergovernativa a spese delle politiche Ue già esistenti e dell'approccio sopranazionale.

L'accettabilità, dunque, di un numero di Stati che cooperano al di fuori del contesto dei trattati, dipende dal potenziale che tali iniziative hanno di attrarre altri Stati e di integrare poi l'intera cooperazione nei trattati, ponendosi dunque come stadi iniziali di integrazione flessibile, piuttosto che come delle alternative intergovernative a danno del metodo comunitario. Si tratta dunque di laboratori di integrazione, che lasciano aperta la porta all'adesione degli altri Stati e beneficiano in ultima istanza l'acquis communautaire. Dovrebbe essere rigettata quindi l'idea di procedere attraverso una sorta di "coalition of the willing", che rischia di creare due categorie di membership, quella dei policy-makers e quella dei policy-takers, che certo non gioverebbero all'unità ed all'integrazione della costruzione europea.

La valorizzazione di una flessibilità sapientemente calibrata potrebbe essere dunque una valida strada da percorrere per un'Unione Europea che desidera rimanere in corsa nel cammino delle riforme.

## APPENDICE

**1. Le principali valutazioni del Trattato di Lisbona**

Sono state numerose e diverse le reazioni e le valutazioni prodottesi in relazione al Trattato di Lisbona, ciascuna delle quali non può che riflettere l'orientamento politico e la particolare visione del progetto di costruzione europea dell'autore. In questa appendice sono raccolti abstract di articoli e saggi di analisti ed esperti di Unione Europea, appartenenti al mondo della ricerca accademica, dei think tanks e della politica.

*1.1 Jean-Dominique Giuliani: un'Europa coraggiosa si intravede nel Trattato di Lisbona*

Jean-Dominique Giuliani, Chairman della Fondazione Robert Schuman, individua una nuova coraggiosa Europa tra le righe del Trattato di Lisbona<sup>16</sup>. Giuliani sottolinea in primo luogo la nuova articolazione dei rapporti tra Parlamento e Commissione. Il rafforzamento del Parlamento e l'espansione delle sue aree di competenza rendono l'istituzione più capace di negoziare e mediare, offrendole la possibilità di divenire finalmente la genuina incarnazione della democrazia europea. Il Trattato di Nizza, assicurando che ciascuno Stato Membro avesse il proprio commissario, aveva in effetti attribuito alla Commissione la funzione di legittima rappresentante della Paneuropa, ma ora, osserva Giuliani, è legittimo attendersi che l'unica istituzione dell'Unione direttamente eletta rivendichi orgogliosamente il ruolo di rappresentante dell'interesse generale.

In secondo luogo Giuliani pone il problema dei dubbi che il Trattato di Lisbona solleva circa i futuri poteri regolatori della Commissione, il cui duplice ruolo di giudice imparziale ed attore nel mercato comune è stato già oggetto di critiche. La tendenza progressiva della Commissione europea a trasferire parte dei suoi poteri ad agenzie esecutive ed autorità indipendenti, dotate di poteri regolamentari o di giudizio e che, in base al Trattato di Lisbona, diverranno ancora più numerose, dota l'Unione di un sistema di controllo più decentralizzato, ma modifica la percezione del cosiddetto metodo comunitario. In linea con il pensiero dei Padri Fondatori, tale metodo, che poggia sul convincimento che l'Europa sia guidata da un continuo processo di integrazione, plasma il processo decisionale dell'Unione in modo tale che la posizione di ogni Stato Membro sia presa in considerazione, consentendo nel contempo l'espressione di un interesse condiviso più alto.

Se è vero che il metodo comunitario deve evolvere per poter sopravvivere, altrettanto vero è che una complessa molteplicità di eccezioni nazionali, opt-outs e opt-ins minano la coerenza delle politiche di portata comunitaria. Il Trattato di Prüm del 2005 ha ad esempio introdotto un sistema di cooperazione tra forze di polizia ed autorità giudiziarie dell'Ue, inizialmente in sette Stati Membri, dimostrando come un'efficiente

<sup>16</sup><http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/78/Default.aspx?Id=5f44724b-cffe-469c-a14e-bdec87e392fa>

cooperazione operativa tra autorità statali sia un obiettivo conseguibile anche di fuori dell'Unione. Grazie ad un ampliamento del suo opt-out in materia di giustizia ed affari interni, Il Regno Unito eviterà ogni futuro coinvolgimento nella cooperazione di polizia e giudiziaria, rimanendo libera di avvalersi dell'opting-in in relazione alle singole misure.

Queste eccezioni testimoniano l'esistenza di una contro-tendenza rispetto al principio generale che persegue un approfondimento della cooperazione negli affari interni e preconizzano uno scenario in cui molte aree di cooperazione ruoteranno attorno ad istituzioni Ue, senza essere incluse nel modello comunitario, come la convenzione di Prüm, gli accordi di Schengen e l'area euro. Si prefigura dunque il rischio di un'Europa sempre più segregata, un fenomeno grave che ne minaccia l'organizzazione politica.

Giuliani valuta positivamente il mantenimento del processo decisionale in ambito PESC/PESD nel quadro intergovernativo, in considerazione dell'attuale visione poco lungimirante e strategica di Commissione<sup>17</sup> ed alcuni Stati membri in materia di approvvigionamento dei sistemi di difesa e di mantenimento del controllo nazionale sulla tecnologia di difesa. In futuro saranno infatti le capacità tecnologiche dell'Unione Europea in materia di difesa a determinarne la capacità di operare sulla scena internazionale della sicurezza. I tangibili progressi conseguiti nel coordinamento della sicurezza e della difesa e l'expertise delle forze armate europee richiedono lo sviluppo di nuove tecnologie nel quadro di una strategia Ue più adeguata per l'industria della difesa. È infatti proprio l'industria della difesa una delle aree in cui la propensione comunitaria ha veramente senso, considerando che gli sviluppi di R&D potranno offrire usi alternativi, civili, delle tecnologie militari, facendo progredire la globalità della politica europea di difesa. L'attuale contesto internazionale deve indurre gli Stati Membri a superare reticenze, vincoli legati alla priorità dell'Alleanza Atlantica o vecchie fedeltà al principio della neutralità per impegnarsi concretamente a favore di una politica comune dell'industria della difesa. In un mondo in cui l'equilibrio dei poteri si sposta continuamente, un'Europa neutrale non solo non avrebbe senso, ma metterebbe in pericolo il modello europeo di economia della pace e di sviluppo sociale. Se l'Europa rimane divisa sulla difesa, gli Stati che credono in una forte politica europea di sicurezza avranno un chiaro obbligo di agire. Negli anni a venire, dovranno assumere l'iniziativa e rispondere in modo efficace al terrorismo, al dilagare del crimine internazionale, alla crescente insicurezza e alla proliferazione delle armi. Questa appare dunque agli occhi di Giuliani un'area di politica dove il futuro della cooperazione Ue si pone ben al di là della portata dei trattati tradizionali.

Continuando ad ampliare la proiezione della sua valutazione del Trattato per includere le possibili strade che si pongono ad un'Unione Europea in cammino, Giuliani afferma che necessità e trasparenza dovrebbero essere motore di ulteriori avanzamenti delle politiche comunitarie, in particolar modo nel campo dell'energia, dell'ambiente e dell'immigrazione. L'Europa dovrebbe essere in grado di trattare la tematica energetica senza evitare di parlare contemporaneamente di potere nucleare, acquisire

---

<sup>17</sup> Jean-Dominique Giuliani, "There's a brave new Europe to be glimpsed in the Reform Treaty": "...with regard to foreign and security policy, the new Reform Treaty would appear to keep decision-making firmly on the intergovernmental track. That's fortunate as the Commission – and even some member states – have demonstrated a lack of strategic thinking over defence procurement and the need for member states to retain control over home-grown defence technologies. The Union must not forfeit its independent defence industries, whose technological capabilities determine our ability to operate on the international security scene."

consapevolezza della propria disastrosa situazione demografica prima di elaborare una politica comune in materia di immigrazione ed, in ultima istanza, affrontare il dibattito sui propri confini. Questo dibattito dovrà individuare nuove strategie per relazionarsi con i propri vicini, perché accordi di associazione e politica di buon vicinato non sono più considerati sufficienti. Solo creando alleanze più forti l'Unione Europea potrà dimostrare di disporre di reale peso diplomatico e di aver raggiunto la massa critica necessaria per formulare una politica estera più chiara e coerente. Giuliani affronta anche la tematica dei criteri di adesione che si impongono agli Stati candidati: non solo principi economici, ma questioni più ampie dovrebbero essere oggetto di valutazione, come l'ambiente, la proliferazione delle armi, la democrazia<sup>18</sup> e la propria visione del mondo. Ciò attiene in particolare agli Stati balcanici, le cui speranze di adesione debbono essere sostenute.

Giuliani invita a non celare un'importante verità: sotto l'ombrello di questo nuovo trattato, l'Ue diverrà più politica, poiché è proprio l'obiettivo dell'unità politica che deve essere perseguito e realizzato, dal momento che l'unione economica quasi completa e quella monetaria ampiamente attuata. Per poter acquisire la legittimità di cui sono ancora principalmente investiti gli Stati nazionali, l'Ue deve, nel pieno rispetto delle identità nazionali, adottare regole democratiche di più alto livello, pur sempre rispettando le identità nazionali. Questa sfida richiede alle nuove generazioni di leaders europei un reale impegno, così come una grande destrezza politica e una certa dose di audacia.

Il Trattato di Lisbona introduce cambiamenti in merito alle istituzioni europee, alle prassi comunitarie ed alle politiche dell'Unione. I 27 Stati Membri saranno ancora in corsa tutti insieme? Niente potrebbe essere più incerto, riconosce Giuliani. L'intero edificio potrebbe ancora disfarsi nel corso del processo, così come alcuni hanno a lungo temuto. Per questo è molto importante riflettere approfonditamente sull'Europa che emerge dal nuovo trattato per poter continuare a far progredire l'Unione insieme.

## 1.2 *“Over and done with - at last”*: l'analisi dello European Policy Centre

L'analisi<sup>19</sup> dell'EPC sostiene che questo trattato potrebbe segnare la fine di un'intera fase del processo di integrazione europea in cui ogni ulteriore progresso è stato ottenuto attraverso grandi salti in avanti.

Non appena l'accordo è stato raggiunto a Lisbona, il Consiglio Europeo è infatti passato immediatamente alla trattazione del punto successivo in agenda, la capacità dell'Unione Europea di rispondere alle sfide della globalizzazione. Sebbene nessuna decisione sia stata effettivamente presa a questo riguardo, questo repentino passaggio nelle discussioni di Lisbona, dalle istituzioni alle politiche vere e proprie, serviva, nelle intenzioni della Presidenza portoghese, a dimostrare che l'impasse era stata superata e

---

<sup>18</sup>Jean-Dominique Giuliani, “There’s a brave new Europe to be glimpsed in the Reform Treaty”: “...the EU also has to accept that it is no longer enough to apply economic criteria as the sole yardstick for EU membership. The Union needs to talk to applicants about wider policy issues like the environment, weapons proliferation, democracy and their views on the world. This holds especially true for the Balkan countries, whose hopes of joining need to be sustained.”

<sup>19</sup>

<http://www.epc.eu/en/pub.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&t=&PG=TEWN/EN/detailpub&l=12&AI=907>

che è giunto il momento di concentrarsi su questioni essenziali e prioritarie sia per i politici che per i cittadini, piuttosto che su tematiche simboliche.

Questo vertice informale può aver dunque segnato davvero la fine di un'intera fase del processo di integrazione europea, iniziata con l'Atto Unico Europeo ed il Trattato di Maastricht tra la fine degli anni Ottanta ed i primi anni Novanta. Questa fase è stata caratterizzata dallo sforzo di far avanzare l'integrazione attraverso successive riforme dei trattati, prefissando obiettivi sempre più ambiziosi in virtù di una sorta di strategia dei grandi salti in avanti.

Dopo aver incontrato crescenti difficoltà negli anni Novanta, quando né le negoziazioni di Amsterdam né quelle di Nizza hanno raggiunto i successi sperati, questa strategia è culminata nella Dichiarazione di Laeken, la Convenzione sul Futuro dell'Europa ed il Progetto di Trattato Costituzionale, prima di essere affondata dagli elettori francesi ed olandesi nella primavera del 2005.

Il nuovo Trattato concordato a Lisbona rappresenta il migliore accordo possibile, date le attuali circostanze, e regolerà probabilmente gli equilibri dell'Unione Europea a lungo, alla luce della mancata introduzione nel testo della solita clausola di rendez-vous che testimonia la volontà di chiudere per un certo periodo il discorso istituzionale.

L'Unione Europea è oggi sempre più ampia e diversificata, non solo in termini di Stati Membri, ma soprattutto in termini di politiche. Per decenni infatti l'integrazione europea è avanzata attraverso l'espansione, graduale e progressiva, con stalli occasionali, del cosiddetto metodo comunitario. Ora invece coesistono differenti modi di coordinamento ed integrazione delle politiche, a volte anche all'interno della stessa area: dal benchmarking, ovvero la definizione di parametri di riferimento e confronto sistematico tra i risultati ottenuti dagli Stati Membri, dalla condivisione parziale della sovranità, alla creazione di codici volontari di condotta, fino ai sempre più complessi accordi di opting-in e opting-out, come quelli adottati a Lisbona dal Regno Unito ed in qualche misura dall'Irlanda.

Tale scenario non preconizza un futuro in cui non ci saranno più modifiche ai trattati, ma lascia intravedere il fatto le riforme istituzionali, come e quando saranno necessarie, seguiranno probabilmente un diverso schema, un diverso percorso. Da una parte, è molto probabile che si procederà alle riforme quando altri Stati si uniranno al club dell'Ue, a cominciare dalla Croazia, il cui trattato di adesione includerà probabilmente un certo numero di questioni lasciate indefinite dallo stesso Trattato di Lisbona. Dall'altra, nuove politiche e nuove strutture saranno probabilmente testate e sviluppate da un limitato numero di Stati, quelli desiderosi ed in grado di farlo, e poi forse incorporate nei trattati, e forse comunitarizzate, in una fase successiva.

Questo è quanto è successo con gli accordi di Schengen, il cui contenuto, il cosiddetto *acquis* di Schengen, è stato integrato nel quadro giuridico dell'Unione negli anni Novanta, e quanto sta accadendo con il Trattato di Prüm, accordo internazionale firmato da Belgio, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria il 27 maggio 2005, le cui disposizioni relative alla cooperazione di polizia e allo scambio di informazioni su profili DNA, impronte digitali e targhe di veicoli diverranno parte del quadro legislativo dell'UE e saranno applicati in tutti gli Stati Membri.

Questo è anche il modo in cui la cooperazione rafforzata, come prevista nei vecchi e nei nuovi trattati, ed altre forme di flessibilità e geometria variabile, potranno essere applicate in futuro. Ciò che appare improbabile, e ciò spiega perché il vertice informale del 18 e 19 ottobre può davvero segnare la fine di un'era dell'integrazione europea, è che i leaders europei si accorderanno per ridare il via ad una nuova fase di

progettazione dell'architettura istituzionale dell'Unione, sulla base di un generico mandato per una nuova CIG.

La lunga crisi sul Trattato Costituzionale ed il segreto mercanteggiare che ha preceduto l'elaborazione del Trattato di Lisbona hanno provato che ormai non solo è estremamente difficile raggiungere un consenso unanime tra un elevato numero di Stati Membri su riforme istituzionali di ampia portata, ma anche che riaprire le negoziazioni sull'architettura dell'Ue potrebbe condurre a dei grandi salti indietro nel processo di integrazione, come effetto collaterale dell'emergere di pressioni populiste e nazionaliste all'interno di alcuni Stati Membri. Da qui la generale volontà ad andare avanti e a concentrarsi sulla "policy delivery", piuttosto che sulle trattative istituzionali.

### *1.3 "The Reform Treaty: Small Step or Giant Leap?": l'analisi di Brendan Donnelly*

Brendan Donnelly<sup>20</sup>, Direttore del Federal Trust, evidenzia quella che emerge come una delle peculiarità del Trattato di Lisbona, ovvero la grande capacità di sollevare i giudizi più disparati da parte dei commentatori. Per alcuni documento deludente, per altri foriero di sviluppi di grande portata, per altri, in particolare nel Regno Unito, si tratta di un gigantesco passo in avanti verso un Super-Stato europeo. Naturalmente queste valutazioni dipendono in parte dal rispettivo posizionamento politico, per cui coloro che invocano ulteriori riforme non accettano le conclusioni del Primo Ministro britannico Brown, che ha affermato che nessun altro cambiamento istituzionale potrà essere intrapreso per almeno altri dieci anni. Quelli che Giuliani considera i padri del trattato, il Cancelliere tedesco Merkel ed il Presidente francese Sarkozy, dal canto loro non possono che sottolinearne l'ampio valore, mentre coloro che nel Regno Unito desideravano la convocazione di un referendum ne tinteleggiano le disposizioni a tinte quanto più fosche possibili.

Al di là di ogni retorico opportunismo è la visione dell'Unione Europea maturata nel corso degli anni che plasma ogni valutazione del trattato e delle strade da esso aperte. Esemplicativo è il complesso delle disposizioni relative alla Pesc, che generano analisi profondamente diverse. Nel Regno Unito la Pesc è respinta in toto da influenti settori della stampa, da numerosi parlamentari e gruppi di lobby euroscettiche molto ben finanziate, tutti inorriditi di fronte alle innovazioni introdotte dal trattato in materia, come la possibilità per l'Alto Rappresentante di parlare per conto dell'Unione alle Nazioni Unite, l'introduzione del voto a maggioranza in alcune questioni procedurali Pesc, l'istituzione di un servizio diplomatico per l'azione estera, ma del tutto indifferenti davanti al permanere di importanti restrizioni alla politica estera dell'Unione, come l'unanimità del Consiglio quale prerequisito perché l'Alto Rappresentante possa parlare per conto dell'Unione alle Nazioni Unite, o il freno di emergenza a disposizione degli Stati Membri che si trovano in minoranza rispetto ad una proposta dell'Alto Rappresentante stesso. E' questo un passo significativo lungo una strada che queste correnti vorrebbero piuttosto abbandonare, poco importa se il passo avrebbe potuto essere molto più lungo.

Il Governo, rinfrancato dai sondaggi che negli ultimi anni presentano la Pesc come una delle politiche che evoca meno timori nell'opinione pubblica britannica, è certo di poter manovrare contenuti e procedure di questa politica estera europea in

---

<sup>20</sup> [http://www.fedtrust.co.uk/uploads/Commentary1\\_October\\_07.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/uploads/Commentary1_October_07.pdf)



evoluzione. Londra non aspira pertanto ad auto-escludersi da altri settori di sviluppo futuro dell'Unione, come ha già fatto per la moneta unica, per l'area Schengen e per alcuni aspetti del settore Giustizia ed Affari interni. Le disposizioni del Trattato di Lisbona sono in massima parte accettabili, in primo luogo perché riconducibili alla sicura cornice della cooperazione intergovernativa, in secondo luogo perché la presenza del freno di emergenza rappresenta un importante strumento di protezione. Tuttavia, rileva Donnelly, il Governo Britannico è apparso a suo agio nei confronti del Trattato di Lisbona solamente quando si è trattato di difenderlo da accuse assurde, come quella che sostiene che le sue innovazioni minaccerebbero il seggio permanente del Regno Unito al CdS. Per di più ha contestato così strenuamente quanti denunciavano che il Trattato implicasse condivisioni di sovranità notevolmente ampie, fino a giungere quasi a negare che tali condivisioni dovessero o potessero verificarsi in virtù del nuovo trattato. I due opposti schieramenti di pensiero, coloro cioè che auspicano una Pesc in rapida evoluzione, e quanti invece si oppongono nettamente a tale scenario, sono importante monito? per il Governo Britannico. Una politica estera puramente ed esclusivamente nazionale, scevra da limitazioni derivanti dalla partecipazione della Gran Bretagna all'Ue, è incompatibile con le disposizioni del Trattato sulla Pesc. Esistono infatti dei vincoli, seppur limitati, ma esistono, e sono riaffermati dai firmatari del Trattato di Lisbona perché considerati negli interessi futuri e globali dell'Europa. E' altamente improbabile che Brown cambi idea sulla decisione di non tenere un referendum sul trattato dato il costo politico che deriverebbe da una sconfitta, ma la questione non è l'unica sul tavolo, in quanto altrettanto importanti sono i termini in cui il governo discuterà e caldeggerà il Trattato.

Le analisi delle reazioni contrastanti suscitate dal Trattato, la delusione di quanti, tra governi nazionali o individui, maggiormente sostenitori della struttura istituzionale dell'Ue e della sua logica integrativa, hanno visto con disappunto che il Trattato non intraprendeva alcuno sviluppo ulteriore, e la speculare costernazione degli Euroscettici radicali inglesi, non deve indurre a pensare che questo Trattato di Lisbona si collochi in una sorta di equilibrio di mezzo tra approccio integrazionista ed euroscettico all'Unione Europea. Il Trattato di Lisbona amplia il numero delle materie in cui le decisioni vengono prese a maggioranza, introduce, seppur cautamente ed in forma residuale, il concetto del voto a maggioranza nella PESC, aumenta i poteri del Parlamento Europeo, abbandona finalmente il sistema intergovernativo in pilastri. Secondo Donnelly tutto ciò colloca legittimamente il Trattato di Lisbona nella tradizione dei trattati europei di integrazione che lo hanno preceduto. Il dibattito può riguardare il ritmo e la qualità di tale integrazione, interrogandosi se siano stati mantenuti quelli dei trattati precedenti, ma il Trattato non rappresenta un cambiamento nella direzione dell'integrazione, sebbene il Governo Britannico abbia più volte sostenuto il contrario. Il Ministro degli Esteri britannico Miliband ha affermato dalle pagine del Daily Telegraph che il Trattato di Lisbona segna la fine della visione federalista dell'Ue, un appellativo sicuramente spregiativo nel dibattito britannico sull'Ue, ma se davvero Miliband ritiene che l'Ue, prima del Trattato di Lisbona, fosse animata da uno spirito federalista, è difficile comprendere come il contenuto del Trattato di Lisbona possa aver modificato la sua analisi. Ed è inoltre bizzarro che egli si associ a questa polemica retorica sull'UE per poi affermare che il Trattato di Lisbona la depura dai suoi elementi federali. Numerosi sono gli elementi della struttura Ue che possono dirsi federali, come il Parlamento europeo direttamente eletto, la supremazia del diritto comunitario sulla legge nazionale, il suo sistema di votazione a maggioranza qualificata, la Commissione europea indipendente

ed il suo bilancio unitario. Ben lungi dall'abolire queste caratteristiche, il Trattato di Lisbona le rafforza. Parafrasando il Presidente Eisenhower, questo Trattato rende l'Unione Europea più uguale a come è ora di quanto lo è mai stata prima. E naturalmente come sempre, uguale a se stessa dipende sempre dal punto di vista di chi osserva.

*1.4 “Perspectives for the European Union after the Lisbon European Council”:  
l'analisi di John Palmer*

Secondo John Palmer<sup>21</sup>, membro del Consiglio del Federal Trust, dopo l'eventuale ratifica del Trattato di Lisbona non esistono nuove prospettive per altri trattati di riforma, per lo meno fino ai futuri allargamenti a Turchia e Stati balcanici.

Nel frattempo, rileva Palmer, numerose sono le domande che necessitano una risposta. Al momento nessuno sa chiaramente come il nuovo Presidente stabile del Consiglio Europeo agirà in relazione alla troika che presiede i consigli settoriali per diciotto mesi, al ruolo rafforzato dell'Alto Rappresentante per la politica estera e al Presidente della Commissione europea dopo le elezioni del 2009.

Palmer sottolinea come il Consiglio informale di Lisbona abbia messo in evidenza la sempre più stretta relazione tra il funzionamento dell'Unione e delle sue istituzioni, e l'agenda globale dell'Ue, che non include soltanto questioni rientranti nell'ambito della politica estera e di sicurezza, ma anche tematiche finanziarie ed ambientali, che nascono dalla volontà dell'Unione di una maggiore trasparenza dei mercati finanziari, all'esigenza di dare un seguito al protocollo di Kyoto sul riscaldamento globale. E per ognuna di queste materie, la domanda è la stessa: l'Ue ha la volontà di agire in modo tanto coeso quanto si esprime? Il Trattato di Lisbona non implica che l'Ue debba rappresentare i suoi Membri come entità unica al FMI, alla Banca Mondiale o alle Nazioni Unite, ma è proprio questa la direzione da intraprendere se desidera raggiungere i suoi obiettivi a livello globale. Fino ad ora neppure gli Stati Membri che costituiscono l'Eurogruppo sono riusciti ad agire in modo integrato e coeso, ma se i 27 desiderano spingere a favore di accordi globali sui mercati finanziari, sul cambiamento climatico e sullo sviluppo sostenibile, e soprattutto, per una nuova alternativa globale e multilaterale alle egemonie delle superpotenze nel campo della politica estera e della sicurezza, dovranno imparare a farlo, con o senza trattati.

Secondo Palmer la sfida più grande non sta nel rincorrere un ruolo da attore globale per l'Ue, quanto nel colmare il divario di indifferenza tra le cosiddette élites politiche ed i cittadini, un divario che esiste sia a livello nazionale, che a livello europeo e prende le mosse dal declino della politica democratica contemporanea (partecipazione elettorale in calo, diminuzione del numero degli iscritti ai partiti in diminuzione, una deriva verso un soffocante ed onnicomprensivo centrismo che erode il vero senso della scelta politica democratica, ed un crescente sospetto verso il processo politico democratico in se stesso). Per Palmer esiste tuttavia un ampio margine di spazio per valutare alternative politiche democratiche in ambito Ue. In primo luogo un'Europa a 27, e probabilmente con ancora più Stati membri in futuro, se fondata su un adeguato coordinamento, è meno vulnerabile alle pressioni globali e più autonoma nella sua volontà di esplorare nuove vie per connettere la crescita economica e la competitività

---

<sup>21</sup> [http://www.fedtrust.co.uk/uploads/Commentary2\\_October\\_07.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/uploads/Commentary2_October_07.pdf)

alla coesione sociale e allo sviluppo sostenibile. E questa potrebbe essere anche l'unica via attraverso la quale l'Ue possa sviluppare un'autentica leadership politica capace di creare nuovi legami con i cittadini. Un primo passo in questa direzione potrebbe essere compiuto se i partiti europei in competizione per le elezioni del Parlamento Europeo del 2009 sottopongono all'approvazione degli elettori i propri candidati per il prossimo presidente della Commissione europea. L'emergere di questo tipo di leadership essenzialmente europea è indispensabile secondo Palmer. Senza di esse, il progetto europeo rischia di continuare a dipendere dalla discontinua leadership che forniscono leaders e governi nazionali, che hanno enormi difficoltà a rispondere alle esigenze reali del mondo moderno.

### *1.5 "Who are you going to call?": l'analisi dell'Economist su Trattato di Lisbona e politica estera dell'Unione Europea*

Non possono aver ragione entrambi, dice l'Economist<sup>22</sup>, riferendosi al primo ministro spagnolo Zapatero e a quello britannico Brown, il primo certo che il trattato aprirà nuovi orizzonti per l'Unione, dando finalmente al gruppo dei suoi 27 Stati Membri il profilo internazionale che merita, il secondo sollecito nel sottolineare che il Trattato di Lisbona altro non è che un modesto caso di lavori di mantenimenti che mette semplicemente a punto le procedure decisionali dopo l'ingresso di dodici nuovi Membri. Non una pietra miliare insomma, come era Stato il trattato di Maastricht. Naturalmente nessun uomo può essere giudice neutrale dell'effettivo peso del nuovo trattato. Per Brown minimizzarne l'importanza serve ad evitare delle dolorose contestazioni politiche interne, causate dal suo rifiuto di offrire agli elettori britannici la possibilità di un referendum sul trattato. Anche i governi di altri Stati, come Francia ed Olanda, hanno avanzato simili argomenti per evitare l'incognita di un referendum. C'era da aspettarselo, commenta l'Economist: evitare una nuova pronuncia popolare è stato l'unico motivo che ha condotto all'elaborazione di questo documento, che rielabora il grosso della solenne costituzione nella forma di un trattato sbiadito e legalistico. Nonostante la sua venuta alla luce alquanto furtiva, il trattato potrebbe aver creato qualcosa di sostanziale. Emergono in particolare due grandi innovazioni che prevedono la creazione di due nuove importanti figure, il Presidente stabile per il Consiglio Europeo e l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza. Negli anni a venire, il detentore di una di queste due posizioni ha buona probabilità di divenire la risposta alla famosa domanda di Henry Kissinger: se una potenza mondiale ha bisogno di parlare con l'Europa, chi deve chiamare?

In primo luogo infatti il nuovo trattato creerà un Ministro degli Esteri Europeo, in tutto tranne che il nome, rafforzando la posizione attualmente ricoperta da Javier Solana, Alto Rappresentante per la Pesca, che vanta peso politico ma manca di fondi e staff, dato che il considerevole budget Ue per aiuti allo sviluppo e mantenimento di rappresentanze in tutto il mondo è controllato dal braccio burocratico dell'Ue, la Commissione Europea. L'Economist riconosce però un rivale a questa nuova figura poiché il Trattato crea la figura del Presidente stabile per il Consiglio Europeo, eletto per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una sola volta. Per gli euro-entusiasti, il nuovo Mr Europe riempirà un posto vacante fondamentale nella struttura diplomatica e

---

<sup>22</sup> [http://www.economist.com/daily/news/displaystory.cfm?story\\_id=10006760&top\\_story=1](http://www.economist.com/daily/news/displaystory.cfm?story_id=10006760&top_story=1)

servirà a levare una voce che rappresenti l'Occidente sullo scenario internazionale, una voce che non sia quella dell'America. L'Europa è avanzata nel passato sulla base della visione "costruisci e ti seguiranno", che significa in pratica creare ruoli ed istituzioni nella speranza che la coesione politica riesca a raggiungere e a tenere il passo della costruzione istituzionale. Ma creare unità in politica estera è più difficile, ammonisce l'*Economist*, di qualsiasi altro tentativo fatto in precedenza dall'Unione, e il riferimento alle divisioni suscitate dall'invasione dell'Iraq è d'obbligo. Il Trattato di Lisbona potrà anche essere visto come qualcosa di più di una seccante nota a piè pagina, ma rimangono ancora dei dubbi circa il fatto che questo è il momento che finalmente fonda l'Unione come un grande attore diplomatico.

### 1.6 "Give Europe a say": John Berkley, *The Economist*

Berkley<sup>23</sup> definisce l'opacità la *raison d'être* del Trattato di Lisbona. I leaders europei, avendo fallito nel persuadere gli elettori con formulazioni solenni e candore insolito, sono tornati alla loro strategia precedente, ovvero stilare una lunga lista di innovazioni ed emendamenti in un testo giuridico illeggibile. Allo scopo dunque, di produrre qualcosa da poter presentare come un altro Trattato dell'Ue, che emenda quelli precedenti, consentendo ai governi di affermare che il testo può essere sottoposto ad una rapida ratifica parlamentare, senza il bisogno di ricorrere a fastidiosi referendum. L'unica ragione per cui non ci saranno referendum, se non in Irlanda, dove la consultazione è prevista dalla Costituzione, è perché ci sarebbe una sconfitta, nei Paesi Bassi, in Gran Bretagna, e forse anche in altri Paesi. La scusa sbagliata per un'istituzione carente per legittimità e responsabilità. Berkley riconosce tuttavia che il Trattato, pur essendo molto lontano dalla Dichiarazione di Laeken, non è chiaramente il mostro che molti Euroscettici descrivono: non crea un Superstato e contiene dei miglioramenti utili; elimina il sistema attuale di rotazione semestrale della Presidenza del Consiglio Europeo, prevedendo invece l'elezione di un Presidente stabile, eletto con un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta; fonde due ruoli per creare un unico responsabile per la politica estera; introduce un sistema di voto più semplice dell'iniqua formula stabilita dal trattato di Nizza; riduce le dimensioni della Commissione Europea. Secondo Berkley ridurre la costituzione respinta ad un semplice pacchetto di riforme interne poteva essere una buona risposta ai rifiuti di Francia ed Olanda, ma è difficile sostenere che l'Unione si troverebbe nel caos senza questi miglioramenti (è rivelatore il fatto che il nuovo metodo di voto non sarà effettivo che a partire dal 2017). Ed il trattato include ancora quella che Berkley considera la parte peggiore della Costituzione, un'estesissima lista di buone intenzioni fuorviate e di presunti diritti sociali, la Carta dei Diritti Fondamentali, un invito aperto ad intromettersi per i giudici Ue. Eliminare il veto nazionale in almeno cinquanta aree decisionali può aver senso, ed importare meno di quanto gli Euroscettici affermino, ma attribuisce chiaramente più potere a Bruxelles, ed è per questo che i politici hanno bisogno di dare spiegazioni, non di rifuggirle. Come aveva già suggerito per la Costituzione Europea, l'*Economist* propone di gettare nel cestino il trattato di Lisbona e di ricominciare da capo. La Gran Bretagna, il Paese per il quale il Trattato avrà meno effetti, dovrebbe procedere al referendum. Per Berkley il vero pericolo per la Gran

<sup>23</sup> [http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story\\_id=10024446](http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=10024446)

Bretagna è quello di “camminare come una sonnambulo” verso l’uscita, o rigettando il trattato dopo che ogni altro Stato l’avrà votato, o assistendo al trasformarsi del risentimento per non aver tenuto un referendum in un movimento per uscire dall’Ue.

### *1.7 “Making a fresh start”: l’analisi di Jacques Delors e Etienne Davignon*

Delors e Davignon<sup>24</sup> sostengono che l’approccio migliore che l’Europa potrebbe adottare nell’affrontare le sfide più incombenti è quello di immaginare che negli ultimi cinquanta anni non ci sia stata integrazione europea, liberandosi così dalle costrizioni politiche di mezzo secolo di negoziazioni e malandata costruzione istituzionale. Non ci sarebbe cooperazione intra-europea, ma volontà di adottare politiche coordinate di ampio respiro. Adottare questa prospettiva servirebbe ad immaginare cosa l’Europa potrebbe e dovrebbe fare per fronteggiare le sfide più impervie e di più ampia portata, dalle quali dipenderà se i prossimi cinquanta anni saranno costruttivi come i precedenti; ad esaminare i problemi dell’Europa alla luce degli esistenti meccanismi e delle sue potenzialità di creare nuove politiche di vasta portata, ed in ultimo a chiederci perché l’Ue non sta realizzando il suo potenziale.

Secondo i due autori, tre sono le aree in cui i policy-makers europei, sia a livello nazionale che Ue, possono far meglio. Le sfide globali per le quali l’Europa potrebbe dimostrare una maggiore leadership, la creazione ed il rafforzamento del capitale umano in ambito Ue e mondiale, ed il miglioramento dell’efficacia della macchina politica dell’Ue. In primo luogo, l’Europa ha bisogno di un’agenda globale più chiara e riconoscibile. In particolare, deve rafforzare la sua leadership in materia di cambiamento climatico adottando obiettivi più severi, ed usare il suo peso internazionale, economico e commerciale per farsi promotrice di nuovi standards di emissioni di gas che l’opinione scientifica ritiene significativi. In tema di sicurezza e conflitti, l’Europa dovrebbe procedere verso una nuova fase in cui sono necessarie posizioni più chiare e meno ambigue in materie che vanno dalla non proliferazione nucleare alle sanzioni contro il regime militare di Myanmar, cosicché l’Europa si ponga come attore deciso ed imparziale sulla scena internazionale, piuttosto che come una grande chiesa in cui coesistono differenti punti di vista. Lo scopo dovrebbe essere quello di legare gli strumenti “soft power” dell’Ue come gli aiuti allo sviluppo ed i partenariati economici ad una crescente proiezione politica e di sicurezza per far sì che l’Europa sia un attore globale da tenere in considerazione. Ciò significa che l’Europa dovrebbe cercare di ampliare il suo pensiero? transatlantico cosicché Unione Europea e Stati Uniti cooperino più strettamente nella definizione, e quindi nella protezione, dei loro interessi comuni in un mondo in cui, insieme, rappresentano poco più del 10% della popolazione mondiale. Queste osservazioni non vogliono, nell’intenzione degli autori, criticare gli sforzi dell’Ue per la creazione di una politica estera e di sicurezza comune, ma piuttosto sottolineare che la velocità con cui i problemi legati allo sviluppo e ai conflitti internazionali crescono, supera la capacità dell’Unione Europea di dar loro risposta.

---

24

[http://commentisfree.guardian.co.uk/jacques\\_delors\\_and\\_etienne\\_davignon/2007/10/making\\_a\\_fresh\\_start.html](http://commentisfree.guardian.co.uk/jacques_delors_and_etienne_davignon/2007/10/making_a_fresh_start.html)

In secondo luogo, l'Ue deve acquisire la consapevolezza che creare capitale umano è di cruciale importanza, il più proficuo degli investimenti possibili. L'Ue dovrebbe quindi lanciare la sua più ambiziosa strategia per creare una nuova dinamica di conoscenza e lavoro all'interno dell'Ue, mentre collabora per espandere l'istruzione nei Paesi più poveri. Da affrontare è inoltre la fastidiosa questione della politica di immigrazione, che generazione di leaders politici hanno costantemente evitato. Regole di immigrazione condivise in tutta l'Unione servono a riconciliare un bisogno di manodopera importata ormai in diminuzione e le diffuse paure di tensioni culturali e disordine sociale. Non sarà facile creare un'Europa più giusta e multiculturale, ma non affrontare apertamente questo problema comporterà un prezzo ancora più caro da pagare. Allo stesso modo i governi europei dovrebbero rilanciare gli sforzi per rafforzare un senso di storia e valori condivisi in quanto un'identità europea più forte è la base più vigorosa per creare la società multiculturale che i demografi ritengono inevitabile.

Nel frattempo, sussistono ancora dubbi sulla macchina politica ed istituzionale di cui l'Unione ha bisogno per realizzare questi ed altri obiettivi ambiziosi. Nell'incertezza circa l'esito del processo di ratifica del Trattato di Lisbona gli autori ritengono che il voto a maggioranza inserito nel Trattato dovrebbe essere applicato anche alla sua ratifica. In questo modo, se una piccola maggioranza di governi Ue non riuscirà a ratificare il trattato, esso non sarà affondato come il Trattato costituzionale nel 2005.

*1.8 "Traité réformateur : le veto, les peuples et les mots" l'analisi di Florence Deloche-Gaudez Centre : d'études européennes, Sciences Po Paris*

Secondo l'autrice<sup>25</sup> i leader europei, nel dare la priorità alla conservazione del testo del Trattato costituzionale, rischiano di trascurare i problemi messi in luce dalla sua impossibile ratifica. Infatti la battuta d'arresto data al Trattato costituzionale dimostra come sia divenuto sempre più difficile far evolvere i testi fondanti dell'Unione nel quadro delle procedure attuali, immutate dall'avvio della costruzione europea. L'esigenza di una doppia unanimità per l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – dovrà essere concluso da tutti i capi di Stato e di governo e ratificato in tutti i paesi, pone dei problemi. Oggi infatti due sono gli elementi che aggravano la difficoltà a raggiungere questa doppia unanimità, il numero crescente degli Stati Membri, che moltiplica così il numero dei potenziali veti, ed il ricorso più frequente, nella fase delle ratifiche, a dei referendum, che tendono ad essere utilizzati dagli elettori per esprimere un dissenso generalizzato. Il problema persiste ed è difficile da risolvere. La regola del voto a maggioranza, di cui il trattato estende l'applicazione, sembra proporsi come soluzione praticabile, ma è difficile da realizzare in quanto difficile è convincere i governi a rinunciare al loro diritto di veto sul primo dei poteri, il potere costituente.

La natura stessa della costruzione europea esige degli aggiustamenti. Agire insieme significa che ciò che effettivamente viene fatto insieme deve riflettere le mutevoli preferenze degli attori dell'Unione, ovvero i testi fondanti debbono poter essere emendati per rispondere all'emergere di nuovi bisogni. E l'autrice esprime un giudizio da più parti condiviso affermando che non è affatto certo che ciò possa ancora essere fatto all'unanimità. Basta pensare alla regola di voto in seno al Consiglio dei

<sup>25</sup> <http://www.eurosduvillage.com/938-Traite-reformateur-le-veto-les>

Ministri: numerose simulazioni hanno dimostrato che la regola della doppia maggioranza faciliterà la presa di decisioni rispetto all'attuale sistema di ponderazione dei voti. Dall'elaborazione del Trattato di Nizza in poi in molti casi gli Stati Membri sono ricorsi al veto per ritardarne l'applicazione o edulcorarne i principi. Da ultimo la Polonia, che ha usato il suo diritto di veto per far sì che la regola della doppia maggioranza non si applichi che a partire dal 2014, se non addirittura dal 2017. E' deplorabile che l'opposizione proveniente da una piccola maggioranza di Stati, o perfino da uno solo, al quale l'unanimità dà il potere di bloccare da solo, l'insieme.

Per quanto riguarda il problema dei referendum di ratifica, occorre ricordare che il Trattato costituzionale, pur non rimettendo in discussione il principio della doppia maggioranza sul quale è caduto, conteneva una Dichiarazione, abbandonata dal Trattato di Lisbona, che introduceva l'idea di una soglia di maggioranza. Non giuridicamente vincolante, essa prevedeva che a partire dal momento in cui i quattro quinti degli Stati Membri avessero ratificato il trattato costituzionale, il Consiglio Europeo poteva fare proprio il problema posto dal gruppo dei Paesi recalcitranti. Questa dichiarazione poteva aprire la strada ad una riflessione che precisasse cosa il Consiglio Europeo avrebbe fatto in una simile circostanza, dato che entrata in vigore e revisione della Costituzione non sono state dibattute dalla convenzione che ne ha preparato il testo.

L'autrice rileva che i no di Francia ed Olanda al Trattato Costituzionale hanno sollevato anche un'altra questione, lo spazio riservato alla popolazione al momento dell'elaborazione dei testi fondatori. Desiderosi di portare a buon fine la loro operazione di salvataggio del testo del trattato costituzionale, i leaders europei hanno preferito ricorrere a dei metodi sperimentati piuttosto che interrogarsi sulla causa delle sconfitte referendarie, segnando dunque il ritorno, per la redazione del testo del Trattato di Lisbona, al metodo intergovernativo. E' sicuramente vero che la ratifica di un trattato internazionale dipende da procedure strettamente nazionali, ma temere di consultare il popolo, in un sistema che si vuole democratico, meriterebbe una riflessione comune. D'altra parte, lo stesso strumento referendario può essere ritenuto responsabile di questi fallimenti perchè si presta a strumentalizzazioni demagogiche, coalizioni di oppositori eterogenei, e perchè gli elettori non sempre votano rispondendo al quesito posto. Il referendum ha tuttavia un merito, suscitare un dibattito ed un interesse per le questioni europee che va al di là del circolo abituale degli iniziati. Per quanto riguarda le condizioni con le quali tali consultazioni sono tenute, oltre al divario esistente tra il quadro nazionale, ed il soggetto europeo, la Deloche-Gaudez rileva che spesso gli elettori sono coinvolti troppo tardi, e sono chiamati a scegliere tra una firma in bianco ed una battuta d'arresto ad un trattato già costruito, alimentando la percezione che l'Europa si faccia senza di loro. In teoria il Trattato costituzionale avrebbe dovuto attenuare questo sentimento in quanto preparato nell'ambito di una convenzione, composta non solo da rappresentanti dei governi nazionali, ma anche di eletti nazionali ed europei, e largamente aperta al pubblico. In pratica però questo incentivo non è Stato sufficientemente visibile né percepito, ed appare allora una soluzione possibile quella di eleggere alcuni Membri della Convenzione, favorendo il nascere in una fase iniziale di dibattiti contraddittori, di inviare degli eletti responsabili e di attirare l'attenzione sui lavori. Gli eletti di orientamento euroscettico saranno portatori dei punti di vista più critici, ma prenderanno anche parte al raggiungimento di soluzioni di compromesso che in seguito troveranno il loro sostegno politico.

Dopo il veto ed il coinvolgimento popolare il terzo problema messo in luce dalla mancata entrata in vigore della Costituzione europea è quello dei termini. È difficile

trovarne di appropriati per definire una costruzione inedita come quella europea, e da qui l'incapacità a spiegare ciò che facciamo insieme e ad appropriarcene. Il termine Costituzione ha spiazzato molti elettori francesi e olandesi, in parte perché il testo, troppo lungo, con troppe disposizioni relative alle politiche specifiche e troppo difficile da emendare, non somigliava ai testi costituzionali nazionali. Si potrebbe pensare che il Trattato di Lisbona scampi a questo pericolo in quanto il termine costituzione è abbandonato, pur riprendendo molte delle disposizioni della costituzione e pur somigliando ad un testo costituzionale dal momento che non contiene più la parte III sulle politiche dell'Unione. D'altra parte, le sue differenti denominazioni e numerose qualificazioni potrebbero rivelare un certo imbarazzo, mini-trattato, trattato semplificativo, Trattato di Riforma, trattato modificativo, e anche un certo sospetto. Questo riferimento reiterato al trattato, si interroga provocatoriamente l'autrice, non rivela forse la volontà di dissociare ad ogni costo il nuovo trattato dalla precedente costituzione, nel tentativo di evitare i referendum? Il Trattato Costituzionale aveva il merito di prestare attenzione al problema della scelta delle parole offrendo alcune soluzioni. In primo luogo, si presentava nella forma di un testo leggibile e non in quella di emendamenti ai trattati esistenti. A questo riguardo si registra un passo indietro: basta aprire i documenti che compongono il progetto di trattato per scoprire come la priorità degli autori non è stata quella di renderli leggibili al grande pubblico. In secondo luogo, il Trattato Costituzionale procedeva a dei cambiamenti sistematici ben accolti. Il termine regolamento era rimpiazzato da quello di legge, ciò che effettivamente è nella realtà. L'espressione procedura legislativa ordinaria continua a sostituire nel trattato riformatore, così come aveva previsto il trattato costituzionale, quella di procedura prevista dall'articolo 251.

L'autrice non si propone, attraverso questa riflessione, di denigrare il trattato riformatore. Tutt'altro. Ritene che delle disposizioni che permettono in particolare di lottare meglio contro la criminalità organizzata, di organizzare dei referendum di iniziativa popolare o di accrescere i poteri del Parlamento Europeo debbano essere "salvate" perché rafforzeranno l'efficacia e la legittimità dell'Unione. Allo stesso tempo però, afferma che è comunque poco probabile che il trattato riformatore sia sufficiente a chiudere la crisi aperta dai no francese ed olandese. Questo Trattato non affronta veramente i problemi che tale crisi ha rivelato, ovvero la difficoltà a far evolvere i testi di base dell'Unione Europea in linea con le nuove esigenze, a coinvolgere le popolazioni europee e a trovare le parole giuste per spiegare ciò che stiamo costruendo insieme. Questo il monito dell'autrice: non sprecare l'unico vantaggio che esiste in una crisi, il fatto che induca a riflettere. Riflettere sull'avvenire dell'Unione, questa sarà il compito del Comitato dei Saggi voluto da Nicolas Sarkozy ed ormai approvato da Angela Merkel. Una nuova Convenzione Europea, un quadro più trasparente ed inclusivo, maggiormente in grado di riflettere la pluralità dell'Europa, appare più adatto ad una riflessione che tocca i fondamenti della costruzione europea. Perché allora, si domanda la Deloche-Gaudez, un Comitato per preparare la convenzione?



### 1.9 “La boîte à outils du traité de Lisbonne ” : l’analisi di Valéry Giscard d’Estaing

In una lettera aperta pubblicata su *Le Monde*<sup>26</sup> e su altri quotidiani europei, l’ex Presidente Francese ed ex Presidente della Convenzione Europea cui si deve il Trattato Costituzionale, afferma che il Trattato di Lisbona altro non è che la Costituzione rifiutata nella primavera del 2005 dagli elettori francesi ed olandesi. Solo la forma è stata sapientemente modificata, proprio allo scopo di evitare altri dolorosi passaggi referendari.

La differenza tra il Trattato Costituzionale ed il Trattato di Lisbona si fonda più sul metodo che sul contenuto. Il Trattato Costituzionale nasceva dalla volontà politica di semplificare le istituzioni europee rese inefficaci dagli ultimi allargamenti, di far progredire la democrazia e la trasparenza e di aprire la strada ad una Costituzione per i cittadini europei, tutti obiettivi, questi, ben visibili nella composizione della Convenzione, nella pubblicità dei suoi dibattiti e nel fatto che il trattato andava a sostituire i trattati esistenti. Nel caso del Trattato di Lisbona sono stati i giuristi a redigere il testo, riprendendo la via classica seguita dalle istituzioni brussellesi, che consiste nel modificare i trattati anteriori attraverso emendamenti. Il Trattato di Lisbona si situa quindi in perfetta linea di continuità con i trattati di Amsterdam e Nizza, ignorati dal pubblico. Se infatti ne analizziamo la forma, continua D’Estaing, il trattato si presenta come un catalogo di emendamenti ai trattati anteriori, ma se guardiamo al contenuto, il risultato è che le disposizioni istituzionali del Trattato Costituzionale, le sole che contavano per la convenzione, si ritrovano integralmente nel testo del trattato di Lisbona, ma in un ordine differente, ed inserite nei trattati anteriori.

La conclusione, per D’Estaing, viene dal buon senso. Nel Trattato di Lisbona, redatto esclusivamente a partire dal trattato costituzionale, gli utensili sono esattamente gli stessi. Solo l’ordine è stato cambiato nella scatola degli attrezzi. Anche la scatola è stata ridecorata, utilizzando un modello antico, che prevede tre scomparti nei quali occorre rovistare per trovare ciò che si cerca. Ci sono tuttavia delle differenze, tra le quali la parola “Costituzione” e l’aggettivo “costituzionale” sono banditi, come fossero malattie vergognose. E’ pur vero che l’iscrizione nel Trattato costituzionale della parte III, relativa alle politiche dell’Unione, costituiva senza dubbio una goffaggine in quanto poteva portare a credere che si stava dando a queste politiche un valore costituzionale, mentre l’obiettivo era solamente quello di riunire tutti i trattati in uno solo. Anche la decisione di sopprimere la menzione dei simboli dell’Unione, la bandiera, che sventola ovunque, e l’inno, è meno insignificante di quanto si creda, perché mira a scartare qualsiasi indicazione tendente ad evocare la possibilità che l’Europa si doti un giorno di una struttura politica, dunque un forte segnale di diminuzione dell’ambizione politica europea.

Le concessioni fatte alla Francia, l’eliminazione dell’espressione concorrenza libera e non falsata, che figurava all’articolo 2 del progetto, per richiesta del Presidente Sarkozy, che è comunque ripresa, per volontà britannica, in un protocollo annesso al testo del trattato, sembrano piuttosto soddisfazioni di cortesia che modifiche sostanziali. Sono invece più sostanziali le concessioni fatte ai britannici, dalla Carta dei diritti fondamentali, ritirata dal testo del progetto ed inserita in un testo separato, che consentirà alla Gran Bretagna di non esservi vincolata, al riconoscimento di diritti multipli di opting-in e opting-out in materia di armonizzazione di cooperazione di

<sup>26</sup> [http://www.lemonde.fr/opinions/article/2007/10/26/la-boite-a-outils-du-traite-de-lisbonne-par-valery-giscard-d-estaing\\_971616\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/opinions/article/2007/10/26/la-boite-a-outils-du-traite-de-lisbonne-par-valery-giscard-d-estaing_971616_3232.html)

polizia e giudiziaria in materia penale. Il testo degli articoli del trattato costituzionale è dunque pressappoco invariato, ma si trova disperso in emendamenti ai trattati anteriori, essi stessi rimaneggiati. Si è chiaramente lontani dalla semplificazione.

Qual è l'interesse dietro tale sottile manovra, si chiede D'Estaing? Quello di scappare al vincolo di un ricorso al referendum, grazie alla dispersione degli articoli e alla rinuncia al vocabolario costituzionale. Ma questa rappresenta anche un'abile mossa delle istituzioni brussellesi di riprendere la situazione nelle proprie mani, dopo l'ingerenza di parlamentari e uomini politici, che i lavori della Convenzione Europea hanno rappresentato ai loro occhi. Impongono così il ritorno al linguaggio che padroneggiano e alle procedure che prediligono e compiono un passo che le allontana ulteriormente dai cittadini. La fase successiva sarà quella delle ratifiche, che, secondo D'Estaing, non dovrebbe incontrare difficoltà, tranne che in Gran Bretagna dove un referendum avrebbe sicuramente esito negativo, in quanto la complessità del testo e l'abbandono delle grandi aspirazioni sono sufficienti ad attenuarne i punti più critici. Ma solleviamo il coperchio, esorta l'autore, e guardiamo nella scatola, gli utensili sono tutti là, tali e quali li aveva scrupolosamente elaborati la Convenzione, degli utensili innovatori ed efficienti: la presidenza stabile, la Commissione ridotta, il Parlamento legislatore a pieno diritto, il ministro degli affari esteri, il processo decisionale a doppia maggioranza, quella degli Stati e dei cittadini, e la Carta dei diritti fondamentali più avanzata del mondo. Il giorno in cui delle donne e degli uomini, animati da grandi ambizioni per l'Europa, decideranno di servirsene, potranno riaccendere, sotto la cenere che oggi lo ricopre, il sogno ardente dell'Europa unita.