

L'UNIONE EUROPEA DOPO LA RIFORMA DI LISBONA

1. Il Trattato di Lisbona nelle sue linee fondamentali

[*Omissis*]

2. La natura giuridica del processo d'integrazione

Il Trattato di Lisbona introduce novità, anche significative, soprattutto nell'assetto istituzionale del sistema, rimasto per troppo tempo ancorato alla logica scarsamente politica del mercato comune per colpa di Stati membri intestarditi ad affrontare problematiche nuove con strumenti vecchi e quindi inadeguati. Infatti, il solido legame economico costruito attraverso le Comunità Europee sulle fondamenta del circuito intergovernativo è rimasto per troppo tempo privo della diretta legittimazione democratica dei cittadini. La contraddizione di agire con strumenti insufficienti in quanto inadeguati non è quindi stata superata proprio per l'assenza di una spinta popolare costruita sull'effettivo interesse dei cittadini per la vita dell'Unione, rendendo così evanescente un effettivo controllo democratico destinato, inevitabilmente ad attenuarsi progressivamente. Al di là delle responsabilità imputabili alle stesse istituzioni comunitarie, è plausibile che l'abitudine ad eleggere "direttamente" i propri rappresentanti governativi a livello locale, regionale e nazionale ma non a livello europeo abbia progressivamente allontanato noi tutti dalle istituzioni, sentite da un lato inutilmente invasive e poco influenti sulle scelte strategiche di sviluppo e dall'altro difficilmente controllabili e poco trasparenti.

Nel suddetto contesto, appare urgente la necessità di definire e qualificare l'ordinamento giuridico dell'Unione (sopranazionale, internazionale, quasi federale, interno) senza che ciò appaia un'esercitazione di carattere meramente nominalistico. Il Trattato di Lisbona, come vedremo, rappresenta un pur modesto tentativo di dare comunque un nuovo equilibrio al rapporto tra livelli diversi di organizzazione del potere anche se la dimensione internazionalistica è ancora fortemente presente: la fonte giuridica dell'intero processo risiede tuttora nei Trattati ed il fondamento politico è sempre dato dalla sovranità degli Stati membri. Bisogna quindi parlare con estrema cautela di trasferimento di porzioni di sovranità o di condivisione della stessa tra Stati e Unione europea. Infatti, da un lato non può sottacersi la singolarità di ipotizzare tale trasferimento ad un ente che in termini di sovranità non è ancora costituito; dall'altro, si evidenzia con chiarezza la circostanza di trovarsi di fronte ad un soggetto caratterizzato da un significativo equilibrio dinamico e da una limitazione reciproca tra una pluralità di istanze e poteri. Si delinea, in altri termini, quella che è stata definita una natura sostanzialmente "poliarchica" dell'Unione, basata sulla progressiva attribuzione ad essa di competenze da parte degli Stati membri. Sotto questo profilo anche il TUE è molto chiaro a partire dall'art. 1 in cui si afferma che "gli Stati membri conferiscono competenze per conseguire obiettivi comuni", obiettivi che "sono perseguiti con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le [all'Unione, ndr] sono attribuite nei Trattati" (art. 3, par. 6); e successivamente l'art. 5, sulla base del *principio di attribuzione*, evidenzia la delimitazione delle competenze dell'Unione attraverso il suddetto principio ("l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri").

Ciò implica chiaramente che l'Unione non è titolare di una competenza generale ma solo delle competenze che le sono conferite dagli Stati attraverso i Trattati. Essa, pertanto, può agire solo sulla base di norme convenzionali che la abilitino a farlo: si tratta di un rapporto di "derivazione storico-giuridica" delle competenze dell'UE da quelle degli Stati membri.

D'altronde bisogna rammentare che le aree di competenza attribuite in via esclusiva all'Unione sono, ai sensi dell'art. 3 TFUE, solo cinque e riguardano l'unione doganale, le regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, la politica monetaria per i Paesi aderenti all'euro, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca e la politica commerciale. Inoltre una competenza esclusiva è prevista in ordine alla conclusione di accordi internazionali determinata sulla base di un atto legislativo dell'Unione

oppure qualora essa risulti necessaria per l'esercizio di una sua competenza interna o ancora nella misura in cui essa sia suscettibile di incidere su regole comuni o alterarne la portata.

Le competenze concorrenti (con gli Stati membri) sono invece relative a tutti gli altri settori nei quali comunque i Trattati attribuiscono all'Unione qualche competenza (art. 4 TFUE); per di più, gli Stati membri esercitano la loro nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria (art. 2, par. 2 TFUE). Quest'ultimo caso si verifica quando le istituzioni dell'Unione decidono di abrogare un atto legislativo, in particolare per assicurare meglio il rispetto costante dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (Dichiarazione n. 18).

In ulteriori sette settori è prevista una semplice competenza di sostegno, coordinamento o completamento (art. 6 TFUE). Inoltre, la cooperazione allo sviluppo e gli aiuti umanitari possono qualificarsi come competenze parallele concorrenti, nel senso che l'Unione conduce una politica autonoma che non impedisce agli Stati membri di esercitare le loro competenze, senza tuttavia limitarsi ad essere "complementare" a quella condotta dai Paesi europei.

[...] *Omissis*

3. I problemi legati alla disciplina di recesso, revisione ed entrata in vigore

Un ulteriore elemento che sottolinea la caratterizzazione internazionalistica del processo di integrazione è dato dalla clausola di recesso: esso è stato espressamente disciplinato (art. 50 TUE e art. 218, par. 3 TFUE), consentendo pertanto di evitare complessi dibattiti sulla riconducibilità o meno di tale ipotesi alle norme generalmente previste in materia dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (art. 56). È vero che la procedura del ritiro volontario dall'Unione è particolarmente articolata e che, una volta notificata siffatta intenzione da parte dello Stato membro si può concludere il relativo accordo sancendo l'uscita dall'Unione. Tuttavia, anche in mancanza di questo, il par. 3 dell'art. 50 TUE prevede che il Trattato cessi comunque di applicarsi allo Stato interessato due anni dopo la notifica in questione, salvo ulteriore proroga concordata; allo Stato membro, in altri termini, alla fine è lasciata piena libertà di svincolarsi dai legami dell'Unione (almeno in astratto). È quindi indubbio che si tratti di un passo indietro rispetto alla precedente disciplina, che indicava per lo stesso una durata illimitata (come del resto, ancora previsto dagli art. 53 TUE e art. 356 TFUE) senza tuttavia alcun riferimento formale ed esplicito all'ipotesi di recesso.

Così, le procedure di revisione o emendamento (art. 48 TUE) si basano sul tradizionale metodo della Conferenza intergovernativa (e quindi sul criterio dell'unanimità) per consentire una qualsiasi modifica. Per di più, nella stessa disposizione per la prima volta è messo in discussione l'acquis "comunitario" e cioè la piattaforma comune di diritti ed obblighi che vincolano l'insieme degli Stati membri. Infatti, si consente al governo di qualsiasi Stato membro, al Parlamento europeo o alla Commissione la facoltà di sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i Trattati anche nel senso di ridurre le competenze attribuite all'Unione (par. 2); si sancisce in altri termini un'ipotesi di retromarcia, se generalizzata, o di cooperazione indebolita, ove limitata ad alcuni Stati membri!

L'insuperato problema politico, e contestualmente giuridico, è dato in altri termini dalla circostanza che l'Unione non è titolare del potere di revisione, essendo nel Trattato il relativo procedimento ancora "eteronomo". Ma questa realtà rischia di rivelarsi inadeguata a fornire le risposte, efficaci e rapide, ad essa richieste se vuole essere in grado di giocare un ruolo da protagonista nello scenario globale. Certamente, in proposito, ritorna la considerazione, appena svolta, che l'Unione non è titolare di una competenza generale ma solo di quelle che ad essa vengano conferite specificatamente dagli Stati tramite un trattato. Sarebbe molto più serio e coerente, in futuro, porre gli Stati ed i loro popoli di fronte alla secca alternativa di aderire ad un Trattato che modifichi sensibilmente il quadro normativo esistente oppure di abbandonare il processo di integrazione europea. Chiamiamola, se si vuole, cooperazione "forzata" invece che "rafforzata" (secondo quanto invece previsto di fronte a settori particolari e di cui v. infra), ma il significato altamente politico e strategico del processo di integrazione europea in atto non può essere subordinato a nuove forme di esercizio del diritto di veto salvo a dichiararne una deprecabile sconfitta!

È anche a mio avviso auspicabile che, ovviamente passando attraverso le opportune modifiche costituzionali nei singoli Stati membri, sia proiettato su scala europea lo stesso strumento del referendum di approvazione. In altri termini, il coinvolgimento democratico dei cittadini europei nelle procedure dirette all'entrata in vigore dei Trattati potrebbe determinarsi sulla base di una maggioranza dell'intera popolazione dei Paesi membri (al limite con il correttivo dell'esistenza della maggioranza popolare in almeno un predeterminato numero minimo di Stati). Si tratterebbe, in fondo, di una più significativa applicazione del principio della democrazia partecipativa grazie al quale è già operato dal TUE, come si è accennato, il riconoscimento del diritto di iniziativa popolare con cui 1 milione di cittadini europei, aventi la cittadinanza di almeno sette Stati membri, può invitare la Commissione a presentare una proposta legislativa ai fini dell'attuazione dei Trattati (art. 11, par. 4 TUE e art. 24, co. 1 TFUE). Nulla comunque impedirebbe, nel frattempo, la previsione di un referendum europeo di natura consultiva da celebrarsi nello stesso giorno in tutta l'Unione.

4. Il tentativo del superamento di un'ottica internazionalista ed il nuovo assetto istituzionale e normativo. Il Parlamento europeo

[...] *Omissis*

5. Le istituzioni intergovernative, Consiglio europeo e Consiglio (dei Ministri)

Interessanti modifiche riguardano il Consiglio europeo, la cui figura certamente si consolida a partire dall'affermazione del suo carattere "istituzionale" e sempre più autonomo rispetto al Consiglio (articoli 13 e 15 TUE). Il Presidente del Consiglio europeo viene eletto dai Capi di Stato e di governo a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo con la possibilità di un unico rinnovo e non può esercitare contemporaneamente alcun mandato nazionale. L'obiettivo è di rafforzare, superando la rotazione semestrale e grazie alla continuità temporale, la rappresentanza esterna dell'Unione.

Al Presidente si affianca l'altra nuova figura del citato Alto rappresentante [...] che partecipa a sua volta alle riunioni del Consiglio europeo. Se tuttavia ricordiamo che ulteriori funzioni di rappresentanza esterna sono attribuite al Presidente della Commissione europea, l'esigenza di far risaltare con maggior forza l'identità dell'Unione rischia di creare non poca confusione nei cittadini in ordine a chi la impersonifichi realmente.

Il Consiglio europeo è altresì composto dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri e dal Presidente della Commissione; ciò comporta un relativo adeguamento delle sue modalità di funzionamento e delle procedure decisionali a quelle del Consiglio, ammettendosi che, in taluni casi, le delibere possano essere adottate a maggioranza qualificata (v. articoli 235 e 236 TFUE) e con l'applicazione delle stesse regole di calcolo fissate per il Consiglio (art. 235, par. 1, co. 2). E comunque, allorché si procede a votazione, non è prevista la partecipazione né del Presidente del Consiglio europeo né del Presidente della Commissione (art. 235, par. 1, co. 2) proprio per la spiccata natura di organo collegiale di Stati non riconducibile alla qualità "individuale" delle due figure in questione.

Il Consiglio europeo – soggetto al controllo giurisdizionale della Corte secondo i nuovi articoli 263, co. 1, 265, co. 1 e 269, co. 1 TFUE – continua ad avere compiti d'impulso e d'indirizzo politico, senza esercitare funzioni legislative.

[...]
Su queste premesse, appare evidente che il legame tra poteri d'indirizzo generale e primi elementi decisionali può, di fatto, consentire ad un Presidente permanente, dotato di grande prestigio o comunque capacità di mediazione, di rafforzare ulteriormente il ruolo del Consiglio europeo nei confronti delle altre istituzioni.

A dimostrazione della sua natura di "vertice massimo" del sistema e della conseguente autorevolezza, all'istituzione in esame è affidata una funzione di appello-mediazione operando in più situazioni come una seconda istanza rispetto al Consiglio, attivabile qualora si verifichi un grave dissenso all'interno di quest'ultimo; il che può verificarsi allorché il Consiglio potrebbe deliberare a maggioranza qualificata ma uno Stato membro non sia disposto ad accettare di essere messo in minoranza.

In conclusione, il Consiglio europeo, in un contesto caratterizzato dall'aumento del numero degli Stati membri e dal contemporaneo rafforzamento della dimensione sovranazionale, appare svolgere una sorta di "tutoraggio" politico ai massimi livelli del processo di integrazione che prelude ad una probabile accentuazione del suo ruolo nel sistema dell'Unione.

Quanto al Consiglio (dei Ministri) (art. 16 TUE), va anzitutto segnalata la nascita del Consiglio Affari generali diretto a garantire la coerenza e la continuità dell'attività delle diverse formazioni dell'istituzione, superando il limite di "settorialità" che ne caratterizzava la composizione. Si prevede altresì che la Presidenza delle sue diverse formazioni (ad eccezione del Consiglio Affari esteri, presieduto dall'Alto rappresentante) sia esercitata da gruppi predefiniti di 3 Stati membri (il c.d. "team presidencies") per un periodo di 18 mesi. Tali gruppi si compongono secondo un sistema di rotazione paritaria degli Stati membri, tenendo conto della loro diversità e degli equilibri geografici dell'Unione. Ogni Stato membro del gruppo esercita, a turno, la presidenza di tutte le formazioni consiliari e del COREPER (Comitato dei Rappresentanti Permanenti, nella duplice espressione I e II, quest'ultimo formato dai rappresentanti con rango diplomatico) per 6 mesi, con l'assistenza degli altri due membri del gruppo, sulla base di un programma comune. Ciò dovrebbe garantire la coerenza e la continuità del lavoro nel suo insieme ed assicurare la cooperazione interistituzionale.

6. Il sostanziale indebolimento della Commissione europea

La Commissione europea è l'istituzione che subisce minori modifiche ma anche per questa ragione potrebbe risultare sostanzialmente indebolita dal rafforzamento delle altre. Vanno comunque sottolineati l'accentuazione del profilo "politico" dell'elezione del Presidente da parte del Parlamento europeo, pur se su proposta del Consiglio europeo (ma, in proposito v. infra), ed il potere dello stesso Presidente di obbligare un membro del collegio (ad eccezione dell'Alto rappresentante) a rassegnare le dimissioni senza dover più chiedere al collegio stesso la relativa autorizzazione ed anche basandosi su mere valutazioni di opportunità politica (art. 17, par. 6, co. 2 TUE). Essa mantiene comunque il quasi monopolio del potere di iniziativa, ad eccezione di quei casi specifici previsti dai Trattati nei quali gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo ovvero su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia e della Banca europea per gli investimenti (art. 289, par. 4 TFUE).

La Commissione si arricchisce altresì del vicepresidente Alto rappresentante, il cui "doppio incarico" avrebbe l'obiettivo di garantire coerenza, efficacia e visibilità dell'azione esterna dell'Unione; esso la rappresenta a livello ministeriale o nell'ambito di organizzazioni internazionali, per quanto concerne appunto l'azione esterna globale, anche in qualità di Presidente del Consiglio affari esteri e si avvale nell'esecuzione delle sue funzioni, del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Questo, attivato con Decisione del Consiglio del 26 luglio 2010, opera in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del Consiglio, della Commissione europea e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali.

[...]

7. Il ruolo dei Parlamenti nazionali

Evidentemente al di fuori dell'assetto istituzionale dell'Unione, ma inserito nell'ambito del processo decisionale giuridico e politico di questa, è il nuovo ruolo dei Parlamenti nazionali che "contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione" (art. 12 TUE). Essi devono essere informati in via generale dalle istituzioni dell'Unione e ricevere i progetti di atti legislativi secondo le procedure previste dall'apposito Protocollo n. 1 in funzione soprattutto, ma non solo, del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 69 TFUE) secondo quanto indicato dal Protocollo n. 2.

Uno degli aspetti più interessanti di tale nuova disciplina è dato dalla procedura di allarme preventivo, che consente un intervento iure proprio dei Parlamenti nazionali (per i quali v. anche il Protocollo n. 1), con parere motivato, per chiedere alla Commissione di modificare la proposta (ad essi preventivamente notificata) la quale

possa risultare in contrasto con l'applicazione corretta del principio di sussidiarietà (art. 6). Si tratta di un meccanismo di controllo rafforzato della sussidiarietà che mira, anzitutto, a rendere più articolate ed esaurienti le motivazioni degli atti normativi dell'Unione, sulla base solo delle quali la Corte di giustizia potrebbe stabilire, in casi di ricorso da parte di uno Stato membro ai sensi dell'art. 263, se il livello europeo sia preferibile o meno a quello nazionale.

[...]

Per concludere, anche le riforme istituzionali introdotte a Lisbona si muovono in due direzioni, almeno apparentemente, diverse. Come abbiamo visto, da un lato si deve registrare un indubbio rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo con un ampio riequilibrio rispetto al Consiglio dato principalmente dall'esercizio congiunto delle funzioni più importanti a partire da quella legislativa.

Per converso, va posto l'accento soprattutto sul preminente ruolo non più solo politico-sostanziale ma anche formale-istituzionale del Consiglio europeo attraverso un'ulteriore verticalizzazione dell'assetto dei poteri ed il riemergere del principio dell'unanimità all'interno di quest'ultimo quale "compensazione" del maggior ricorso alla maggioranza nell'altra istituzione intergovernativa, e cioè il Consiglio.

In tale contesto, il nuovo ruolo riconosciuto ai Parlamenti nazionali se, da un lato, conferisce maggiore forza al principio della democrazia rappresentativa, dall'altro, risulta pur sempre espressione di una visione interstatale anziché integrazionista del fenomeno. Si delinea, in altri termini, un sistema istituzionale di stampo "bicamerale" fondato sulla condivisione dei poteri fra Parlamento europeo e Consiglio e sulla relativa legittimazione concorrente quale espressione di un'Unione di cittadini e di Stati. Resta peraltro la supervisione del Consiglio europeo il quale, attraverso la sua Presidenza permanente e l'inserimento a pieno titolo nell'assetto istituzionale, appare espressione "simbolica" di una pericolosa tendenza al recupero del metodo intergovernativo considerato fra l'altro il voto all'unanimità che ne caratterizza la procedura decisionale.

Se ne deduce, nel complesso, che l'Europa continua a stare in mezzo al guado, nella sua bifronte legittimazione democratica, ma presenta una non più differibile necessità di portare la "politica" al cuore del processo di costruzione dell'Unione.

8. Gli atti giuridici

[...] *Omissis*

9. I valori "propri" dell'Unione europea nella riforma di Lisbona

Le modifiche appena descritte esprimono, quindi, una volontà politica di continuità nell'approfondimento dell'Unione, pur nei limiti indicati, come d'altronde indicato nel Preambolo del Trattato di Lisbona sia al primo capoverso ("Decisi a segnare una nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità Europee") che al quattordicesimo ("In previsione degli ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea") e come ribadito all'art. 1 TUE ("Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa"). L'approfondimento del processo d'integrazione, peraltro, non può che avvenire nella ricerca di una comune identità rintracciabile nei valori propri dell'Unione che l'art. 2 TUE individua nella dignità umana, nella libertà, nella democrazia, nello Stato di diritto e nel rispetto dei diritti umani. Si tratta cioè del "collante" che lega indissolubilmente in un progetto strategico comune Paesi che, pur dotati di storia e cultura diversi, hanno deciso di interpretare tali differenze come "valori" unificanti ben sintetizzati nel motto "Unita nella diversità" nonostante la retrocessione dalla sua ufficialità. Notevole rilievo presenta la questione dei diritti fondamentali: la Carta dei diritti fondamentali, proclamata a Nizza il 7 dicembre del 2000 e adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, la prima del terzo millennio, ha segnato un momento di grandissimo significato politico e simbolico nell'ottica della costruzione di una integrazione europea non fondata sui meri tipici rapporti internazionalistici.

La sua presenza contribuisce ad incrementare significativamente il valore dei Trattati nel senso della presenza di un vero e proprio “Atto fondamentale” che trova nella Corte di giustizia il proprio “garante giudiziario” quale una sorta di Corte costituzionale dell’Unione.

[*Omissis*]

11. La cittadinanza dell’Unione

Il processo d’integrazione europea deve comunque misurarsi con il problema della cittadinanza e di un popolo europeo. Non può essere sottovalutata la circostanza che la cittadinanza europea, la prima ad essere espressa da una organizzazione internazionale per quanto atipica, rappresenta ad oggi l’unico esempio di un istituto giuridico che, caratteristico del diritto interno, si è invece sviluppato in ambito interstatale.

L’opportunità di dotare simile figura giuridica di primi livelli di autonomia, pur nella dovuta e inevitabile riaffermazione della sua dipendenza dalle cittadinanze nazionali, è alla base della circostanza per cui il Trattato di Lisbona afferma all’art. 9 TUE che “La cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale”: ci troviamo di fronte alla prospettiva di una vera e propria “seconda cittadinanza” e quindi dell’autonomia di status per quest’ultima.

[...] In particolare, dopo il riconoscimento della cittadinanza all’art. 9 TUE, la Parte II del TFUE viene ad essa dedicata (soprattutto articoli 18-25) enucleando otto diritti, in quanto aggiunge ai sei in precedenza previsti (relativi alle elezioni amministrative e parlamentari europee, alla libera circolazione, alla tutela diplomatica e consolare, alla petizione al Parlamento europeo, al Mediatore ed ai rapporti epistolari con istituzioni ed organi dell’Unione) quelli alla trasparenza e di accesso ai documenti (art. 15 TFUE).

Con il Trattato di Lisbona la figura del “cittadino europeo” acquista comunque, come si è accennato, maggiore risalto almeno simbolico. Emerge, così, progressivamente l’idea per cui, istituendo la cittadinanza dell’Unione e riconnettendo ad essa il diritto di circolare al suo interno, i Paesi membri hanno accettato la solidarietà finanziaria dei cittadini di uno Stato con quelli degli altri Stati membri.

[...] *Omissis*

(Testo tratto da E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull’Europa*, Bari, 2015, pp. 11-35)