

DALLA COSTITUZIONE EUROPEA AL NUOVO TRATTATO

RELAZIONE SUL CONVEGNO TENUTOSI PRESSO LA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI VERONA, 9 NOVEMBRE 2007.

In data 9 novembre 2007, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Verona, si è tenuto un convegno di studi dal titolo "*Dalla Costituzione europea al nuovo Trattato*", organizzato dalla Cattedra di Diritto dell'Unione europea della medesima Facoltà, in collaborazione con il Centro di documentazione europea ed il Movimento Federalista Europeo.

Il **dott. Giorgio Anselmi**, segretario nazionale del Movimento Federalista Europeo, ha presieduto l'incontro, che ha costituito l'occasione per riflettere sulle novità e sulla portata del trattato di Lisbona, modificativo del trattato sull'Unione europea e del trattato che istituisce la Comunità europea. In particolare, da un lato sono state oggetto di indagine le conseguenze che il trattato di riforma avrà sull'attuale struttura dell'Unione e sul processo di integrazione europea, e, dall'altro, è stato evidenziato quanto del trattato costituzionale sia stato ripreso dal nuovo testo.

Dopo i saluti del **prof. Maurizio Pedrazza Gorlero**, Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Verona, e dell'**avv. Massimo Galli Righi**, Presidente del Consiglio provinciale di Verona, ha introdotto i lavori la **prof.ssa Maria Caterina Baruffi**, docente di Diritto dell'Unione europea presso la Facoltà di Giurisprudenza della stessa Università. Nel suo intervento la prof.ssa Baruffi ha posto l'accento sulle tappe più importanti che, successivamente alla bocciatura della Costituzione europea a causa dei referendum francese ed olandese del 2005, hanno segnato il cammino del trattato di Lisbona. In occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2005, dopo i fallimenti francese ed olandese, era infatti stata espressa la necessità di aprire un periodo di riflessione durante il quale elaborare soluzioni per far ripartire il cammino delle riforme. Tale periodo si è concluso due anni dopo quando, durante il vertice di Bruxelles del giugno 2007, è stato conferito alla Conferenza intergovernativa un mandato, molto

più dettagliato e vincolante rispetto ai mandati precedenti, che ha consentito di elaborare il nuovo trattato. La Commissione, nel proprio parere del 13 luglio 2007 sulla convocazione della Cig, ha salutato con favore la ripresa delle riforme, vista la necessità di dare solerte risposta ad esigenze pressanti quali maggiori democrazia, trasparenza ed efficienza, politiche sociali e sicurezza più incisive ed una maggiore rilevanza dei diritti dei cittadini. I lavori della Conferenza intergovernativa, che si è aperta il 23 luglio 2007, si sono conclusi con il Consiglio europeo del 18-19 ottobre 2007. I tempi, quindi, sono stati molto stretti, per la necessità di concludere i processi di ratifica entro il 2008 e consentire così l'entrata in vigore del nuovo trattato prima delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2009. Il nuovo trattato, come hanno sottolineato anche gli interventi successivi, si può per certi versi definire un compromesso rispetto alla Costituzione europea (si pensi al mancato recepimento del sistema degli atti, all'abbandono del riferimento ai simboli dell'Unione e alla natura costituzionale del trattato, alla mancata menzione del primato del diritto comunitario, al mancato inserimento della Carta dei diritti fondamentali), ma, sotto altri aspetti, soprattutto per quanto riguarda la disciplina delle istituzioni e delle politiche dell'Unione, ha anche ripreso molte delle innovazioni presenti nel trattato costituzionale.

Tuttavia, per quanto molti degli arretramenti si possano definire più di immagine che di sostanza, la **prof.ssa Donata Gottardi**, europarlamentare, nel suo successivo intervento dedicato al ruolo del Parlamento europeo nel nuovo trattato, pur riconoscendo che quest'ultimo segni un momento fondamentale nella ripresa del cammino dell'Europa, ha sottolineato come quei passi indietro, sopra esemplificativamente elencati, rappresentino comunque delle ferite per il Parlamento europeo, che auspicava il mantenimento della precedente formulazione.

L'on. Gottardi si è poi soffermata su una questione che ha fatto molto discutere l'opinione pubblica, ossia la nuova distribuzione dei seggi all'interno dell'Europarlamento (e che ha portato l'Italia ad avere lo stesso numero di deputati rispetto alla Francia ed uno in meno rispetto alla Gran Bretagna), sottolineando come alla base non vi fosse un problema tanto politico, quanto giuridico: il Parlamento europeo rappresenta i cittadini, i residenti o gli aventi diritto al voto? A seconda della categoria di riferimento risulta infatti diverso il numero di seggi da attribuire a ciascuno Stato membro. La mancanza di volontà di affrontare questo tema nel momento in cui ci si accingeva a definire la distribuzione dei seggi ha rappresentato, infatti, il Parlamento europeo, un'altra occasione persa. Tale questione, infatti, passando per il concetto di cittadino e per la nozione che di esso si vuole adottare, assume in realtà un grande valore simbolico ed una risposta chiara

e definitiva avrebbe evitato che le discussioni in merito venissero lette, soprattutto per quanto riguarda il nostro paese, come finalizzate solamente all'"accaparramento" di seggi ed al mantenimento della parità simbolica con altri Stati, quali Francia e Gran Bretagna. Avendo peraltro coinciso, a livello temporale, con i lavori della Cig, tali discussioni hanno anche influenzato la considerazione del nostro paese durante i lavori della Conferenza stessa, dove l'Italia è stata vista come antieuropeista, preoccupata di questioni puramente interne, quando invece è stata tra gli Stati che hanno spinto maggiormente per una ripresa dopo la battuta d'arresto dovuta alla bocciatura del trattato costituzionale.

L'on. Gottardi ha pertanto evidenziato quegli aspetti che avrebbero potuto essere affrontati (e tra questi anche la possibile sottoposizione del trattato, ai fini della ratifica, ad un referendum su scala europea, che pure avrebbe assunto un grande valore simbolico), ma che sono stati trascurati, riportando la speranza del Parlamento europeo che il progetto di un trattato costituzionale unico non venga del tutto abbandonato, ma solamente rimandato per la necessità di procedere con maggiore gradualità sulle questioni più delicate. Non viene comunque sminuita l'importanza del trattato di riforma, la cui valutazione non può che essere positiva, chiudendosi con esso la pausa di riflessione ed essendo stata preservata in ampia misura la sostanza del trattato costituzionale.

Ha preso poi la parola il **prof. Carlo Curti Gialdino**, dell'Università La Sapienza di Roma, il quale, oltre a delineare il contesto entro il quale si inserisce il nuovo testo, si è soffermato sulle principali modifiche che questo presenta rispetto alla Costituzione europea. Tra queste, innanzi tutto, l'abbandono della via della sostituzione dei trattati esistenti con un unico testo, per seguire il tradizionale metodo di novellazione dei trattati vigenti, senza alcun riferimento alla natura costituzionale degli stessi che suscitava timore in molti Stati membri. Viene così mascherato, sotto forma di modifica delle attuali disposizioni, il recepimento di molte significative innovazioni già presenti nella Costituzione, come la previsione che alla Comunità succeda e si sostituisca l'Unione europea, che diventa l'unico soggetto a cui viene espressamente attribuita personalità giuridica.

Rispetto alla Costituzione scompare anche il riferimento ai simboli dell'Unione (che però sopravvivono di fatto), così come la denominazione degli atti in leggi e leggi quadro, anche se permangono la differenza tra atti legislativi e non legislativi. Inoltre, viene abbandonata la denominazione di Ministro degli affari esteri dell'Unione per tornare a quella di alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Anche in questo caso, tuttavia, il cambiamento è più di forma che di sostanza poiché, pur senza volersi spingere fino ad utilizzare il termine ministro, che evoca competen-

ze prettamente nazionali, i compiti attribuiti all'alto rappresentante sono esattamente gli stessi che la Costituzione prevedeva per il Ministro.

Anche altri arretramenti sono puramente formali. Ad esempio, dal trattato costituzionale è stata sì espunta quella disposizione che sanciva il primato del diritto comunitario rispetto al diritto interno, ma la statuzione non è stata del tutto eliminata, bensì trasferita in una dichiarazione che, in quanto allegata al trattato, ne ha il medesimo rango. Lo stesso dicasi per la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la c.d. Carta di Nizza, che non è più incorporata nel testo del trattato, ma inserita in un protocollo, con un espresso riferimento al suo valore giuridico vincolante nell'art. 6 TUE, nonostante le dichiarazioni di Gran Bretagna e Polonia allegate al trattato.

Secondo l'opinione del prof. Curti Gialdino il trattato va valutato positivamente in quanto, rispetto al sistema vigente, contiene molte innovazioni, mentre gli arretramenti hanno rappresentato concessioni inevitabili per raccogliere i consensi di tutti i paesi. In realtà, il trattato di riforma recepisce molte delle novità già contenute nel testo costituzionale: aumentano i poteri del Parlamento europeo, vengono formalmente aboliti i pilastri e le vie che vengono ricondotte ad un unico soggetto giuridico, cioè l'Unione, viene riconosciuto maggior spazio alla Corte di giustizia, il Consiglio europeo diventa istituzione, muta il meccanismo di voto in seno al Consiglio. Tuttavia, ancora di più si sarebbe potuto fare e molti compromessi al ribasso sarebbero stati evitati se si fosse proceduto ad un riassetto della costruzione comunitaria prima del 1° maggio 2004, data a partire dalla quale i membri dell'Unione sono passati da quindici a venticinque.

L'ultima relazione, presentata dal prof. Ruggiero Cafari Panico, dell'Università di Milano, ha riguardato lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) ed ha dimostrato come, anche in questo campo, il trattato di Lisbona recepisca molti importanti elementi presenti nella Costituzione, rivedendo il sistema esistente. Infatti, grazie all'abolizione dei pilastri e alla fusione di Unione e Comunità, tutte le politiche inerenti allo SLSG possono essere ricondotte all'unico soggetto Unione europea operante con metodo comunitario, assicurando maggiore coerenza ed efficacia alla sua azione. Diventa così possibile definire il territorio dell'Unione, dato proprio dal mercato interno e dallo SLSG, quest'ultimo non più ancillare rispetto al primo, ma uno spazio la cui creazione rappresenta un obiettivo autonomo e dotato di una importanza sua propria, prima vera tappa verso l'affermazione di una confederazione europea. Il prezzo da pagare per aver portato anche la cooperazione giudiziaria in materia penale al metodo comunitario (quella in materia civile era già stata comunitarizzata col trattato di Amsterdam) è stata però l'attribuzione ai Parlamenti nazionali, e non al Parlamento europeo, del potere di controllo sulle misure da adottare.

Il trattato di riforma contiene altresì alcune novità rispetto allo stesso trattato costituzionale, prevedendo l'introduzione, per quanto riguarda l'adozione degli atti espressione dello SLSG, di alcuni strumenti che consentono agli Stati più europeisti e all'Unione di perseguire, senza trovare ostacoli in quei paesi ancora restii ad accogliere misure che favoriscono il progresso nell'integrazione europea quando queste incidono sugli interessi nazionali. Infatti, viene estesa la possibilità di ricorrere alle cooperazioni rafforzate e viene introdotto il meccanismo del freno di emergenza, che consente agli Stati che lo desiderano di non vedersi vincolati da certi atti. Questi meccanismi, sebbene rechino il rischio di creare un'Europa a geometria troppo variabile, legata alle *élites* che progrediscono, creando spaccature difficilmente sanabili se gli altri Stati non compiranno sforzi per ri-*durle*, rappresentano forse l'unico mezzo per superare pericolose battute d'arresto in un'Europa a ventisette. Il nuovo trattato cerca comunque di ovviare a tale pericolo prevedendo, pur senza indicare le sanzioni addebitabili, un disincentivo per quei paesi che più frequentemente ricorrono al c.d. *opting out*: viene stabilito che gli Stati membri possano valutare le conseguenze del comportamento di quei paesi che decidano di non partecipare all'adozione di determinati atti.

Per appurare se queste innovazioni avranno realmente l'effetto di creare troppe diversità in un'Europa che, invece, dovrebbe avere un solido minimo comune denominatore, o se, al contrario, rappresenteranno uno strumento di progresso, occorrerà attendere l'entrata in vigore del trattato. Allo stato attuale, come hanno evidenziato tutti i relatori, non si può che sottolineare come il trattato di riforma abbia segnato la fine di un periodo delicato nella storia dell'Europa ed abbia arrestato una crisi che avrebbe potuto assumere una dimensione davvero preoccupante.

Caterina Fratlea

Dottoranda di Ricerca in
diritto comunitario del lavoro
Università degli Studi di Verona

