

FRANCO BASSANINI E GIULIA TIBERI

Il Trattato di Lisbona e le nuove istituzioni europee¹

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, dopo la ratifica da parte di tutti i ventisette Stati membri, l'Unione europea ha un nuovo assetto istituzionale.

Si è data così - bene o male - una risposta alle istanze di ammodernamento delle istituzioni europee, che hanno caratterizzato il lungo processo di riforma dei trattati europei avviato con la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione del dicembre 2001, e che erano divenute oggettivamente ineludibili dopo l'allargamento ai Paesi dell'Europa orientale.

Nel contempo, l'Unione è così uscita dall'imbarazzante situazione di stallo, che era seguita alla bocciatura della Costituzione europea nei referendum francese e olandese del 2005; e ha concluso il lungo e tortuoso percorso che ha caratterizzato la negoziazione dei testi di Lisbona e poi la complessa fase delle ratifiche nazionali, durante la quale l'Europa ha corso il rischio di precipitare in una nuova drammatica crisi costituzionale.

La vicenda non è irrilevante, per chi voglia comprendere l'importanza del Trattato di Lisbona nella costruzione dell'Europa e il senso delle innovazioni istituzionali come alla fine previste, dopo i molti interventi e ritocchi resisi necessari per superare gli ostacoli frapposti fino alla fine da diversi paesi. Merita dunque ripercorrerne, sia pur in estrema sintesi, le fasi salienti, alla luce del contesto politico e istituzionale che le ha condizionate.

* * *

L'esito negativo dei referendum francese e olandese del 2005 aprì una fase di grande incertezza: una *impasse* (o una «pausa di riflessione», come diplomaticamente la definì il Consiglio europeo del giugno 2005), che sembrò all'inizio di difficile soluzione. Diversi e autorevoli furono gli interventi e le proposte avanzate per superarla.

Tra i molti, meritano di essere ricordati la Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007, in occasione del 50° anniversario della firma dei Trattati di Roma, e le risoluzioni adottate dal Parlamento europeo nel dicembre 2006 e nel giugno 2007: tutte sostanzialmente intese a sostenere le innovazioni istituzionali contenute nel Trattato costituzionale.

¹ E' il testo della introduzione alla II edizione, riveduta e aggiornata, di ASTRID, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, in corso di pubblicazione presso l'editore Il Mulino, Bologna 2010.

Va ricordata altresì la conferenza del Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy (allora ministro dell'Interno) pronunciata l'8 settembre 2006 a Bruxelles nel corso di un seminario organizzato dalle Fondazioni Friends of Europe e Robert Schumann; nel testo, significativamente intitolato «*Pour rendre l'Europe à nouveau populaire*», Sarkozy proponeva una strategia in due tempi: varare rapidamente un «mini-trattato» volto a introdurre innovazioni limitate ma importanti, tratte dal Trattato costituzionale, al fine di rafforzare la dimensione politica dell'integrazione europea e assicurare la governabilità delle istituzioni comunitarie; riaprire, subito dopo, il dibattito sul futuro dell'Europa, «immaginando una grande Convenzione», composta di «membri designati a séguito di un vero dibattito democratico», e dotata di «un ampio mandato» per la definizione di una «legge fondamentale che andasse al di là delle disposizioni tecniche contenute nei trattati attuali».

Meritano di essere ricordate anche la conferenza di Jean-Claude Juncker del 30 ottobre 2006, al Collège d'Europe di Bruges («*Le besoin d'Europe*»), il discorso del Presidente della Repubblica italiana Giorgio Napolitano davanti al Parlamento europeo il 14 febbraio 2007 e, infine, la *lectio magistralis* tenuta all'Università Humboldt di Berlino il 27 novembre 2007, nella quale lo stesso Napolitano reiterò l'appello a «sciogliere il nodo delle configgenti concezioni del progetto europeo e a far emergere una nuova volontà politica europea». Quest'ultima intervenne a sostenere un processo che era nel frattempo stato, sia pur faticosamente, riavviato.

La strada per il Trattato di Lisbona era infatti stata riaperta con l'accordo raggiunto - non senza difficoltà e serrate negoziazioni fino all'ultima ora - dal Consiglio europeo nella notte del 23 giugno 2007. L'ipotesi di lavoro adottata (all'unanimità, ovviamente) prevedeva l'abbandono del Trattato costituzionale firmato nel 2004, mantenendone tuttavia largamente intatta la sostanza²: una ipotesi semplice da enunciare, più difficile - a ben vedere - da tradurre in concreto. La via per farlo era, infatti, assai stretta e il risultato altamente imprevedibile, data la forte diversità delle posizioni politico-istituzionali dei diversi Governi, e delle loro rispettive «piattaforme negoziali», così come si erano venute dispiegando nel corso dei due anni della «pausa di riflessione».

Occorreva, anzitutto, tenere conto della richiesta avanzata dalla gran parte degli Stati membri che avevano già ratificato il Trattato costituzionale; essi, facendo leva sulla indubbia rilevanza politica del voto favorevole espresso dai Parlamenti e/o dai corpi elettorali di ben due terzi dei paesi membri dell'Unione, chiedevano di mantenere il più possibile invariata la sostanza del Trattato costituzionale, anche al fine di consolidare sotto il

² V. l'Allegato alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007: «Il progetto costituzionale che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato 'Costituzione' è abbandonato. (...) Il trattato di riforma integrerà nei trattati esistenti, che restano in vigore, le innovazioni risultanti dalla Conferenza Intergovernativa (GIG) del 2004 come indicato dettagliatamente di seguito».

profilo istituzionale il recente allargamento ad Est e di rendere governabile un'Unione ormai composta da ben 27 paesi.

Nel contempo, occorreva tuttavia offrire un compromesso accettabile ai paesi del «no» (non tanto e non solo ai governi, quanto ai loro cittadini); e per far ciò era necessario discostarsi – poco o tanto – dal Trattato da loro respinto, o, comunque, adottare un Trattato che, diversamente dalla Costituzione europea, non richiedesse l'indizione di un nuovo referendum in Francia e nei Paesi Bassi (e nel Regno Unito). Occorreva anche fare i conti con le posizioni nazionaliste sostenute, allora, dalla Polonia dei fratelli Kaczynski, interessata soprattutto a mantenere immutato il sistema di voto previsto dal Trattato di Nizza, assai favorevole per quel paese. E occorreva, parimenti, fare i conti con la tenace opposizione del Regno Unito nei confronti di qualsiasi innovazione che andasse nel senso di un trasferimento di poteri sovrani all'Unione o di un indebolimento della regola dell'unanimità nelle decisioni e della limitazione dei poteri di veto riconosciuti dai trattati vigenti agli Stati membri.

Occorreva, in altri termini, trovare soluzioni che conciliassero la forte opposizione di una agguerrita minoranza di Stati con l'avvenuta approvazione del Trattato costituzionale da parte di una larga maggioranza dei paesi e dei cittadini europei: apparve subito chiaro che l'unica strada praticabile per raggiungere questo risultato consisteva nella costruzione di un compromesso che da una parte evitasse il più possibile di riaprire il «vaso di Pandora» faticosamente negoziato nel Trattato costituzionale, dall'altro acconsentisse alle richieste dei paesi oppositori di cancellare ogni riferimento alla Costituzione e ai suoi simboli, sostituendo il Trattato costituzionale con un nuovo trattato che si presentasse come uno strumento essenzialmente tecnico, di basso profilo politico.

Le presidenze di turno tedesca e portoghese, che nel corso del 2007 ebbero la diretta responsabilità del buon esito delle negoziazioni, operarono con intelligenza e abilità per salvaguardare le più rilevanti innovazioni presenti nel Trattato costituzionale. In particolare, grande fu il merito della presidenza tedesca guidata da Angela Merkel sotto il cui semestre fu definito un mandato preciso ed esaustivo per la nuova Conferenza Intergovernativa, successivamente trasfuso «a tambur battente» dalla presidenza portoghese in un progetto di Trattato per il Consiglio europeo informale del 18-19 ottobre 2007, che lo adottò all'unanimità. La firma ufficiale da parte dei Capi di Stato e di governo avvenne il 13 dicembre 2007

* * *

Chi pensò allora che il più fosse fatto, peccò d'ingenuità. Per poter entrare in vigore – come si sa – il Trattato doveva essere ratificato da ciascuno dei 27 paesi firmatari secondo le proprie procedure costituzionali. Dei due diversi tipi di meccanismi di ratifica, rispettivamente incentrati sulla via «parlamentare o sulla via «referendaria», ventisei Stati scelsero la via parlamentare: anche Francia e Olanda decisero di evitare il ricorso al referendum popolare, per non rischiare di ripetere l'infausto esito del 2005.

Non potè farlo l'Irlanda, dove il ricorso al referendum è prescritto da una norma costituzionale.

Una prima serie di ratifiche parlamentari diede segnali incoraggianti: i Parlamenti di 19 Stati membri ratificarono il Trattato con ampie maggioranze – in alcuni casi, come in Italia, addirittura all'unanimità – ; sembrò realistico prevederne l'entrata in vigore il 1° gennaio 2009, in tempo utile per le nuove elezioni del Parlamento europeo del giugno 2009. Ma la bocciatura del Trattato nel referendum popolare irlandese del 13 giugno 2008 arrivò come una doccia fredda e ridiede fiato alle posizioni euroscettiche diffuse in alcuni dei paesi che dovevano ancora ratificare il Trattato. Così, il Presidente della Repubblica ceca Klaus espresse subito il proprio sostegno al risultato del referendum irlandese e si affrettò a dichiarare la morte del nuovo Trattato, la cui ratifica parlamentare era stata nel frattempo sospesa dal Senato ceco (con la contestuale richiesta di una verifica della Corte costituzionale sulla sua compatibilità con la Costituzione ceca); mentre il Presidente polacco Kaczynski sospendeva la firma dell'atto di ratifica del Trattato, già approvato dal parlamento polacco, in attesa dell'esito della vicenda irlandese.

Qualche problema sopraggiunse – inopinatamente – anche in Germania, ove pure il Bundestag e il Bundesrat avevano ratificato il Trattato, tra i mesi di aprile e maggio 2008, con ampie maggioranze: la richiesta, avanzata da alcuni parlamentari (della sinistra radicale), che il Tribunale costituzionale federale tedesco esaminasse la costituzionalità del Trattato, costringeva il Presidente Kohler a sospendere la firma dell'atto di ratifica.

Dopo alcuni mesi di incertezza il Consiglio europeo dell'11-12 dicembre 2008, decise di far ricorso alla procedura che si era rivelata vincente nel 2001, quando un'iniziale bocciatura del Trattato di Nizza, sempre da parte dell'Irlanda, era stata in seguito rovesciata mediante un secondo referendum. Da una parte dunque il Consiglio europeo riconosceva la necessità di dare risposte in termini di «risultati concreti» alle attese dei cittadini europei, spesso delusi da un'Europa distante e burocratica. Dall'altra, il Consiglio definì un'intesa per un secondo referendum in Irlanda, da svolgersi prima dell'entrata in funzione della nuova Commissione europea.

Sull'altare dell'intesa, il Consiglio accettò di pagare prezzi non indifferenti, adottando alcune «garanzie giuridiche intese a rispondere alle preoccupazioni del popolo irlandese»: la rinuncia a ridurre la pletorica composizione della Commissione, mantenendo invece un commissario per ciascuno Stato; la salvaguardia della tradizionale neutralità della nazione irlandese; il riconoscimento della sovranità irlandese nel campo della politica fiscale; la non ingerenza nelle materie del diritto alla vita, dell'educazione e della famiglia. Poiché il Trattato di Lisbona era stato già ratificato dalla gran parte degli Stati membri, il Consiglio europeo del 18-19 giugno 2009 decise di inserire queste garanzie in una decisione assunta all'unanimità dai capi di Stato e di governo dei 27 Stati membri (allegata al testo delle conclusioni della riunione Consiglio), dichiarando espressamente che il contenuto della decisione era pienamente compatibile con il Trattato di Lisbona e, come tale,

non richiedeva una nuova ratifica dello stesso. Il Consiglio riconosceva, altresì, che la decisione era pienamente vincolante sotto il profilo giuridico, con effetto a partire dall'entrata in vigore del Trattato, e sarebbe stata successivamente trasfusa, all'atto della conclusione del prossimo trattato di adesione all'Unione, in un protocollo allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea al fine di conferire pieno status di trattato alle previsioni inserite nella decisione del Consiglio europeo.

E così, complice anche la crisi economico-finanziaria internazionale del 2008-2009, che aveva fatto riflettere gli irlandesi sui benefici arrecati anche al loro paese dall'appartenenza all'Unione europea, il referendum svoltosi il 2 ottobre 2009, diede via libera alla ratifica dell'Irlanda, rovesciando la precedente bocciatura del Trattato.

Nel frattempo la Germania aveva affrontato e superato l'ultimo ostacolo per il perfezionamento del processo di ratifica: la sentenza del 30 giugno 2009 del Bundesverfassungsgericht³ – ormai nota come “Lissabon Urteil” – che sospendeva la procedura di ratifica fino all'approvazione di nuove disposizioni legislative idonee a garantire più efficacemente i poteri sovrani del Parlamento tedesco⁴. Il Parlamento tedesco vi provvedeva tempestivamente con tre leggi promulgate il successivo 22 settembre.

L'esito del secondo referendum irlandese spianava la strada anche alla ratifica del Trattato da parte della Polonia, il cui presidente non rinunciava peraltro a riaffermare, nel discorso ufficiale tenuto in occasione della solenne cerimonia della firma dell'atto di ratifica, che la Polonia era e sarebbe comunque rimasta uno Stato sovrano.

Restava la Repubblica Ceca, il cui Presidente Klaus poneva un'ulteriore condizione in cambio della propria firma al Trattato di Lisbona: la sottrazione di Praga all'applicazione della Carta dei diritti dell'Unione europea, adducendo il rischio che l'attribuzione di valenza giuridica alla Carta potesse spalancare la strada a una miriade di ricorsi per l'indennizzo di tre milioni di tedeschi espulsi dai Sudeti con i decreti Beneš, dopo la seconda guerra mondiale. Il Consiglio europeo del 29-30 ottobre 2009 decideva perciò

³ Vedine il testo, in tedesco e in traduzione italiana, in <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Documenti/Corte-cost/>

⁴ Sulla sentenza e sui suoi riflessi sulla costruzione europea e sulla interpretazione del Trattato di Lisbona, vedi le relazioni di Giuseppe Guarino, Massimo Luciani, Gianluigi Tosato, Lorenza Violini, Giovanni Maria Flick, Gianni Ferrara, Mario P. Chiti, Vincenzo Cerulli Irelli, Cesare Pinelli, Massimo Villone, Andrea Manzella, Nicola Verola, Salvatore Bonfiglio, Cesare Salvi, Jorg Luther, Riccardo Perissich, pubblicate in *Astrid Rassegna*, n. 15, 16, 17, 18, 19, 20 del 2009 (tutte le relazioni, discusse in un seminario di Astrid tenutosi a Roma il 21 settembre 2009, e dedicato alla memoria di Leopoldo Elia, sono riprodotte anche in <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Documenti/Corte-cost/>).

Vedi anche gli articoli di P. Kliver, C. Wohlfahrt, M. Niedobidek, A. Grosser, C. Tomuschat, F. Schorkopf e C. Schoenberger pubblicati in *German Law Review*, n. 8/2009: reperibili anch'essi in <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Documenti/Corte-cost/>

di accordare anche alla Repubblica ceca un opt-out sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (previsto in un nuovo protocollo al Trattato, da allegare - anche in questo caso - all'atto della conclusione del prossimo trattato di adesione), opt-out già fin dall'inizio concesso al Regno Unito e alla Polonia. Quasi contemporaneamente, con decisione unanime del 3 novembre 2009, la Corte costituzionale ceca dichiarava la compatibilità del Trattato di Lisbona con la Costituzione. Cadeva così ogni pretesto o ragione di opposizione alla firma dell'atto di ratifica, avvenuta lo stesso 3 dicembre.

Sia pure a prezzo di un percorso più lungo e tormentato del previsto, dal 1° dicembre 2009 il Trattato di Lisbona è così in vigore. Tutto bene quel che finisce bene? Fino a un certo punto: i compromessi, le deroghe, gli aggiustamenti necessari per superare ostacoli, resistenze e riserve peseranno infatti - come subito vedremo - sul funzionamento delle nuove istituzioni europee. Sarà dunque bene non dimenticare la «lezione irlandese». Da una parte per ridisegnare una «Europa dei cittadini e per i cittadini europei». Dall'altra per ridefinire le procedure di revisione dei trattati europei: affidando, per esempio, al Parlamento e al Consiglio il compito di approvare i trattati (o le loro modifiche), ai Parlamenti nazionali quello di ratificarli per conto degli Stati membri, e a un referendum europeo il compito di esprimere la volontà democratica di tutti i cittadini dell'Unione⁵; in coerenza con la natura «anfibia» dell'Unione, che impone di riconoscere il potere costituente non solo al popolo europeo, ma anche agli Stati membri; ma evitando che la scelta democratica della maggioranza degli europei sia paralizzata dal veto di esigue minoranze.

* * *

Un confronto fra il Trattato costituzionale e il Trattato di Lisbona rivela modifiche significative ma, nel complesso, abbastanza contenute: da ciò muovono quei commentatori che hanno sostenuto che la «sostanza» della Costituzione europea è stata preservata nel Trattato di Lisbona.

Da Lisbona sono uscite confermate, innanzitutto, le innovazioni propriamente «istituzionali» della Costituzione europea. Tra queste merita segnalare: il superamento dei tre pilastri e la personalità giuridica unica dell'Unione; il rinvio vincolante alla Carta dei diritti, col riconoscimento del suo valore giuridico equiparato a quello dei Trattati; una più chiara delimitazione del riparto di competenze tra Unione e Stati membri e della natura delle competenze attribuite, ora presidiate da un più efficace controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà; la previsione di nuovi settori nevralgici di intervento dell'Unione per affrontare a livello europeo alcuni problemi cruciali (con le nuove disposizioni in tema di solidarietà energetica, mutamento climatico, servizi di interesse generali, difesa, politica spaziale); un Parlamento europeo rafforzato grazie ai poteri ampliati in materia di

⁵ Con un referendum europeo si eviterebbe, peraltro, che il destino dell'Europa possa essere bloccato, come è avvenuto col primo referendum irlandese, dal veto di meno dell'1% della popolazione dell'Unione.....

bilancio, al ricorso alla maggioranza qualificata in molti nuovi settori e all'estensione della procedura di co-decisione con il Consiglio nel settore Giustizia e Affari Interni; una Commissione con una più forte legittimazione democratica grazie all'elezione parlamentare del suo Presidente⁶; un Presidente dell'UE non più a rotazione semestrale, ma eletto per 2 anni e mezzo e dunque stabile; un Alto Rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza, che si avvarrà di un Servizio diplomatico, presiederà il Consiglio per gli Affari esteri, sottraendolo così alla rotazione e sarà Vicepresidente della Commissione; l'introduzione di una flessibilità maggiore nella dialettica tra unità e diversità all'interno dell'Unione, grazie alla possibilità di instaurare cooperazioni rafforzate attivabili ad opera di soli nove Stati membri.

Ancorché a Lisbona si sia rinunciato alla «terminologia di carattere costituzionale» del Trattato di Roma del 2004, nel nuovo Trattato ne permane dunque «la spinta propulsiva», come dimostra Manzella, nella seconda parte di questo volume. A mo' d'esempio, Manzella ricorda a tale proposito l'estensione della competenza del Parlamento europeo a ben quaranta nuove materie, l'affermazione del valore giuridico della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ormai pienamente equiparato a quello dei Trattati, e il riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione con effetti esterni ed interni: «la decostituzionalizzazione - conclude Manzella - è dunque solo nominalistica, il tessuto costituzionale europeo resta e si sviluppa».

* * *

Ma un bilancio obiettivo deve registrare anche le innegabili ombre: al di là della scontata eliminazione di qualsiasi riferimento che potesse anche solo lontanamente richiamare la Costituzione europea (nome, bandiera, inno, motto europeo, terminologia degli atti normativi⁷), occorre ammettere che, per giungere all'accordo, sono stati pagati prezzi non indifferenti. Per averne evidenza è sufficiente sfogliare le 76 pagine di protocolli allegati al Trattato e le 25 pagine di dichiarazioni finali in cui minuziosamente, con puntiglio e quasi con protervia (Amato), le posizioni nazionali hanno avuto soddisfazione sull'interesse comune europeo.

⁶ Nella precedente edizione di questa Introduzione ponevamo l'accento anche sulla maggiore agilità gestionale assicurata alla Commissione, grazie alla prevista riduzione del numero dei commissari: ma questa innovazione è stata alla fine sacrificata sull'altare dell'intesa con l'Irlanda: la pletorica composizione della Commissione resterà invariata, ma con essa anche la sua capacità di rappresentare anche tutti i Paesi minori dell'Unione.

⁷ La stessa distribuzione delle nuove disposizioni nei due Trattati - come nota più avanti Giuliano Amato - sembra essere stata pensata (anche) al fine di garantire che i due testi resteranno collocati in posizione del tutto paritaria, evitando il rischio che il Trattato sull'Unione possa assurgere, in via di interpretazione, al ruolo di Costituzione europea.

Particolarmente dirompente si profila, per gli esiti cui potrebbe portare, la concessione a Regno Unito, Polonia e Repubblica Ceca di un *opting-out* in relazione alla nuova natura giuridicamente vincolante attribuita alla Carta dei diritti, ciò che garantisce che in quei paesi non siano applicabili proprio quelle norme che, come ha affermato la nostra Corte costituzionale, esprimono i «principi comuni agli ordinamenti europei»⁸. Ad essa vanno affiancarsi, solo per citare i più rilevanti, i protocolli specificamente negoziati per permettere a Regno Unito e Irlanda di intervenire o, al contrario, sottrarsi ad alcuni settori della cooperazione giudiziaria e di polizia, o il protocollo sulla «posizione della Danimarca», un vero emblema, nei suoi bizantinismi, della pervicace volontà di alcuni paesi di riaffermare i punti di vista nazionali.

Vi è un filo rosso che pare accomunare tanto le perdite rispetto al Trattato costituzionale (come la rimozione dal Trattato del principio del primato del diritto comunitario, ora collocato in una dichiarazione allegata, o l'eliminazione dagli obiettivi generali dell'Unione della «concorrenza non falsata», ora relegata in un protocollo) quanto gli appesantimenti rispetto al testo del 2004 (come il rinvio al 2014 del sistema di voto a doppia maggioranza, con un ulteriore periodo di transizione al 2017; o la panoplia di protocolli e dichiarazioni allegate al Trattato, dai contenuti assai dettagliati e minuziosi). E questo filo rosso sembra costituito dall'intento di recuperare i più ampi spazi possibili alla sovranità degli Stati membri, da un lato, e all'intergovernativismo nel suo complesso, dall'altro: un intento pervicacemente perseguito - è vero - solo da alcuni governi; e accettato dagli altri più come prezzo da pagare all'intesa che come espressione di orientamenti condivisi; ma pur sempre alla fine accettato, e non sempre *obtorto collo*.

Altri elementi critici non possono essere sottovalutati: così, per esempio, la complessità della struttura costituzionale dell'Unione (ancorché in gran parte ereditata dal Trattato costituzionale); il connesso rischio di un cortocircuito istituzionale tra Consiglio europeo, Commissione, Parlamento europeo, Consiglio dei Ministri, e tra Presidente stabile del Consiglio, Presidenza di turno, Presidente della Commissione, Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, e relative burocrazie; la ribadita frammentazione delle procedure di decisione del Consiglio (che il testo della Convenzione superava con la costituzione del Consiglio degli Affari legislativi); i poteri di veto riconosciuti ai Parlamenti nazionali di fronte alle decisioni del Consiglio di passare dal metodo della decisione all'unanimità a quello della maggioranza qualificata («passerelle»)⁹. Si delinea così - come teme Tosato - «un sistema

⁸ Così la Corte costituzionale italiana, nelle sentenze nn. 135/2002, 393/2006 e 394/2006.

⁹ Oggi rafforzati, nel più popoloso Stato dell'Unione (la Germania), dalla legislazione approvata dopo la sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona (artt. 4 e segg. della legge sull'allargamento e il rafforzamento dei poteri del Bundestag e del Bundesrat nelle

consociativo, idoneo ad ostacolare piuttosto che a facilitare le decisioni; a favorire rinvii e soluzioni compromissorie (di necessità minimaliste) piuttosto che a garantire tempestività e prevalenza dell'interesse europeo».

La scelta di ritornare al metodo classico di revisione dei Trattati vigenti, di approvare - in luogo di un unico trattato consolidato, redatto per esteso, come richiedeva la Dichiarazione di Laeken - un mero «Trattato di riforma» (secondo la definizione utilizzata dalla CIG 2007), costituito da emendamenti ai Trattati vigenti, ha indubbiamente aiutato, nella sua opacità, queste spinte contrarie ai progetti più «federalisti» o «sovrnazionali». Ma la verità è che - come sottolineava già Amato nella prima edizione di questo volume - l'Europa ha proceduto verso la maggiore integrazione di cui ha bisogno «senza slancio adeguatamente condiviso, grazie alla rafforzata propensione al suo interno a puntare sul suo versante intergovernativo e a indebolire quello comunitario...il nuovo Trattato appare così assai diverso dallo stampo da cui è uscito».

* * *

Resta comunque il fatto: dopo quasi otto anni di gestazione e un percorso disseminato di difficoltà, problemi e intoppi, il disegno di riforma delle istituzioni europee - nato per costruire un'Unione più democratica, efficiente e trasparente e assicurare il buon funzionamento di un organizzazione allargata a 27 Stati - ha potuto finalmente vedere la luce, ridisegnando gli assetti e le geometrie istituzionali e politiche della Unione europea.

Se non pochi sono stati i tributi pagati alle rivendicazioni nazionali, non si può non considerare tuttavia che la firma del Trattato di Lisbona segna comunque un passo avanti di grande importanza, che non deve essere sottovalutato, ma compreso nelle sue implicazioni e potenziali sviluppi.

Anche gli elementi di criticità poco sopra accennati, possono essere infatti considerati in una luce meno pessimistica.

I nuovi poteri attribuiti ai Parlamenti nazionali per garantire una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, se espongono a qualche rischio di prevalenza di «una congiunzione di interessi nazionali sull'interesse comunitario» (Manzella), mettono tuttavia fine ad incrementi surrettizi delle competenze dell'Unione, effettuati «nascondendo dietro il velo della tecnica decisioni politiche di rilievo per la vita degli stati e dei cittadini» (Micossi).

La complessità della struttura costituzionale porrà problemi di efficacia della *governance*, ma è in gran parte la conseguenza della complessità della realtà politico-istituzionale sottostante, che nasce dall'esigenza di comporre insieme e armonizzare la duplice legittimazione democratica dell'Unione, dunque dalla esigenza di dare rappresentanza - secondo il consolidato

questioni dell'Unione europea del 22 settembre 2009). Il testo è reperibile in <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Documenti/Corte-cost/Leggi-sul-/index.htm>

modello degli Stati federali – tanto al popolo europeo nel suo insieme, quanto ai singoli Stati (e alle relative comunità nazionali) che ne restano a pari titolo elemento costitutivo.

E' questa realtà sottostante, peraltro in varia guisa e misura riscontrabile in tutte le realtà politico-istituzionali complesse (confederali, federali, regionali), che impone la costruzione di una «organizzazione politica innovativa, nella quale il potere è diffuso tra molti attori e molti meccanismi di partecipazione e influenza». Se di ciò si tiene conto (come si deve), non si può negare che essa rispetti comunque «standard di legittimazione democratica non peggiori di quelli dei paesi membri, anche se la molteplicità dei canali e principi di legittimazione, talora in possibile conflitto fra loro, può confondere gli osservatori» (Micossi).

* * *

Ovviamente, il giudizio sul rendimento effettivo delle non poche innovazioni istituzionali del Trattato di Lisbona va rinviato al momento in cui esse saranno entrate effettivamente in vigore: è il caso, in particolare, del nuovo meccanismo di voto in Consiglio, che sarà gradualmente introdotto a partire dal 2014 e sarà pienamente operativo solo dal 2017.

I primi riscontri non sono tuttavia entusiasmanti. Ci riferiamo, innanzitutto, alla scelta delle personalità chiamate a ricoprire le cariche di presidente del Consiglio europeo e di Alto rappresentate per la politica estera, per le quali erano accreditate personalità di alto profilo e di solida esperienza istituzionale alle spalle (come Tony Blair, Felipe Gonzalez, Carl Bildt, Guy Verhofstadt per la carica di primo Presidente stabile dell'Unione, di David Milliband, Massimo D'Alema e ancora Carl Bildt per la carica di Alto rappresentate per la politica estera). I Capi di Stato e di Governo riuniti a Bruxelles il 19 novembre 2009 optavano, tuttavia, per la scelta di due figure di minor rilievo e notorietà, il Primo ministro belga Hermann Van Rompuy e la baronessa britannica Lady Ashton. Alcuni commentatori hanno interpretato questa decisione come la scelta realistica di due figure di mediazione e coordinamento, adatti a far funzionare istituzioni basate su un delicato compromesso fra ispirazione comunitaria e logica intergovernativa. Altri – la larga maggioranza – l'hanno letta come la rinuncia al progetto di un'Europa forte, leader di pace e di sviluppo, e come la dichiarazione di resa a un «condominio di governi», intenti a coltivare solo ambizioni nazionali: una "Europa bonsai", incapace di fare ombra ai leader nazionali più forti, da Angela Merkl a Nicolas Sarkozy. Con l'ottimismo della volontà, ci possiamo augurare che i fatti diano ragione ai primi; col pessimismo della ragione lo dobbiamo considerare purtroppo assai poco probabile.

In ogni caso: la decisione del 19 novembre 2009, considerata nel suo complesso, segna la prevalenza della logica intergovernativa nella costituzione materiale dell'Unione europea; e, nel contempo, vale a consolidarla, bloccando quella pur moderata evoluzione in senso comunitario che il Trattato di Lisbona sembrava favorire. E' infatti improbabile che i nuovi rappresentanti istituzionali dell'Unione possano

comunque fare ombra ai leader nazionali più autorevoli (da Angela Merkel a Nicolas Sarkozy) sul proscenio della politica internazionale. Se ne è già visto un primo sintomo nel rapporto fra presidenza di turno e presidente stabile dell'Unione: i capi dei governi dei Paesi che deterranno la presidenza di turno non rinunceranno a svolgere un ruolo attivo in concorrenza con quello del presidente stabile, come ha già dimostrato Zapatero nel primo semestre del 2010, essendo di turno la Spagna.

Ma ancor più significative sono le implicazioni politico-istituzionali che si possono ricavare dal metodo, dal processo deliberativo col quale si è pervenuti alla scelta di Herman van Rompuy e lady Ashton. La "svolta" finale del complesso negoziato è maturata in un ristretto conclave "privato" dei Capi dei governi socialisti, che hanno di fatto accantonato l'ipotesi di una presidenza di Tony Blair e, rovesciando le indicazioni del gruppo dei Socialisti e dei Democratici europei, hanno proposto la candidatura di lady Ashton ad Alto Rappresentante: hanno dimostrato così che i partiti europei e i gruppi parlamentari costituiti in seno al Parlamento europeo non hanno ancora la forza politica per condizionare i Capi dei governi, anche quando essi rappresentano soltanto una minoranza degli Stati e un'ancor più ristretta minoranza dei cittadini dell'Unione.

Ma ancor più rilevante appare il fatto che, ancora una volta, una decisione attinente le istituzioni e la politica dell'Unione abbia finito con l'essere adottata in un negoziato fra Capi di governo dominato dagli interessi e dalle logiche nazionali di ciascuno di essi. E ciò, nonostante il buon esempio dato, una volta tanto, dal Governo italiano; che, candidando ad Alto Rappresentante Massimo D'Alema, sembrava aver costretto i leader europei a misurarsi con una proposta capace di coniugare un legittimo interesse nazionale (quello di avere per un italiano un ruolo rilevante nel nuovo governo dell'Unione) con l'interesse dell'Unione ad affidare gli incarichi più delicati a personalità esperte, autorevoli e apprezzate (dello stesso genere sarebbe stata una eventuale candidatura di David Milliband da parte di Gordon Brown).

Tra i vincitori della partita, sul terreno politico-istituzionale, vi è certamente il Presidente della Commissione (Barroso), che sarebbe uscito di fatto indebolito dalla scelta per la Presidenza del Consiglio europeo e per l'Alto Rappresentante per la politica estera di personalità più forti e autorevoli di quelle di Herman Van Rompuy e di Lady Ashton. Ma la sua potrebbe rivelarsi una vittoria di Pirro: avere evitato di condividere la guida dell'Europa con un D'Alema o con un Milliband, ma trovarsi un'Europa ridotta a un condominio di periferia, ai margini dei processi decisionali del nuovo mondo multilaterale. Vittoria di Pirro potrebbe anche rivelarsi quella dei leader dei governi socialisti: se un'Europa più debole può lasciare spazio al protagonismo di Nicolas Sarkozy e di Angela Merkel, difficilmente troveranno posto, allo stesso tavolo di Obama, HuJintao e Putin, anche Zapatero o Gordon Brown (il quale peraltro rischia di perdere, alle prossime elezioni britanniche, anche il titolo per sedersi sugli strapuntini dei comprimari).

Tra i perdenti, c'è, infine, sicuramente il Parlamento europeo. Col senno di poi, si può dire che probabilmente il Parlamento aveva già perso la sua partita qualche mese prima, con la anticipata conferma del Presidente della Commissione europea: era quella un'occasione storica per rafforzare il suo ruolo e utilizzare al meglio alcune delle più importanti innovazioni istituzionali introdotte del Trattato di Lisbona per rilanciare il processo comunitario. Tenendo nelle sue mani il potere di confermare o meno la scelta di Barroso, il Parlamento avrebbe potuto entrare in partita, in un confronto negoziale con i Capi di governo certo non ad armi pari, ma dall'esito non scontato.

E' bensì vero che l'esito della partita non poteva sorprendere e non ha sorpreso i conoscitori della realtà politico-istituzionale attuale dell'Unione europea; essi sanno che la costruzione europea si basa su un delicato equilibrio tra principio intergovernativo e principio comunitario; e che accelerazioni e forzature in direzione di quest'ultimo possono avere effetti controproducenti e generare reazioni pericolose. Ma una cosa è un equilibrio accettabile tra principio intergovernativo e principio federale-comunitario (ancorché segnato da una qualche prevalenza congiunturale della logica intergovernativa); tutt'altra cosa è un forte regresso verso l'incontrastato dominio del principio intergovernativo e degli interessi nazionali. Tanto più se questo regresso interviene dopo che la crisi economico-finanziaria del 2008-2009 ha dimostrato l'inadeguatezza di risposte puramente nazionali. E tanto più se questo regresso avviene dopo che l'evoluzione dello scenario politico mondiale, tra G2 e G20, sempre più chiaramente richiede che l'Europa sappia partecipare da protagonista alla costruzione del nuovo assetto multipolare e alla definizione delle nuove regole dell'economia, della finanza e del commercio globale: da protagonista, dunque con una voce sola, non con una pleora di comprimari, destinati a fare la fine dei vasi di coccio nel confronto fra le nuove e le vecchie superpotenze dell'economia globale.

* * *

Il presente volume analizza le numerose innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona insieme alle loro implicazioni, collocandole in campo lungo, forte della costante attenzione che Astrid ha dedicato alla questione della riforma istituzionale dell'Unione europea durante tutti questi anni.

Fin dalla sua fondazione, nell'autunno del 2001, Astrid ha dedicato infatti una parte importante del suo lavoro di studio e di ricerca all'Unione europea, e in particolare alla redazione di un nuovo Trattato, ritenendolo uno strumento decisivo per la costruzione dell'Europa unita e per il futuro dei cittadini europei. Un gruppo di Astrid, coordinato da Giuliano Amato e da Franco Bassanini¹⁰, ha – ancor prima dell'inizio dei lavori della Convenzione

¹⁰ Del gruppo, con Giuliano Amato e Franco Bassanini, hanno fatto parte Fiorenza Barazzoni, Giuseppe Buccino Grimaldi, Giuseppe Busia, Rocco Cangelosi, Manin Carabba, Luigi Carbone, Marta Cartabia, Vincenzo Cerulli Irelli, Mario Chiti, Francesco

per l'Avvenire dell'Europa nel 2002 – analizzato e dibattuto i problemi della riforma delle istituzioni europee e iniziato ad elaborare, in materia, idee, proposte, soluzioni. Ha poi seguito i lavori della Convenzione, in tutto il suo travagliato e complesso percorso. Giorno dopo giorno, il gruppo si è cimentato nella redazione di molte successive bozze o varianti dello schema di testo costituzionale, supportando il discreto ma decisivo lavoro di progettazione del vice presidente della Convenzione, Giuliano Amato. Un *paper* di Astrid, diffuso in italiano e in inglese nel febbraio 2003¹¹ dalla rete dei centri di ricerca e delle istituzioni scientifiche che hanno in questi anni dibattuto i temi della Costituzione europea, ha analizzato le ipotesi e le proposte sul tappeto e ha offerto alla Convenzione idee e soluzioni, in parte del tutto nuove: alcune tra esse sono state poi accolte nel testo approvato nel luglio del 2003.

In vista della Conferenza Intergovernativa del 2003-2004, e del dibattito che ne avrebbe accompagnato i lavori, decidemmo con l'editore Il Mulino di utilizzare, non appena terminati i lavori della Convenzione, il *know how* accumulato nei mesi precedenti per redigere «a tambur battente» un sintetico ma organico commentario al testo costituzionale proposto dalla Convenzione¹². Esso ha rappresentato il primo strumento disponibile in Italia (e uno dei primi in Europa) per comprendere le scelte adottate dalla Convenzione europea, il loro valore e i loro limiti, i risultati acquisiti e quelli mancati, i progressi più importanti realizzati rispetto al Trattato di Nizza, le questioni risolte e quelle ancora aperte e rimesse alla valutazione dei governi, i nodi problematici che la Conferenza Intergovernativa avrebbe dovuto di lì a poco affrontare. Esso tentava anche di avanzare (pur nei limiti imposti da una «riflessione a prima lettura») proposte innovative, ma realistiche, idonee a sciogliere quei nodi sviluppando e migliorando il progetto della Convenzione.

Nei mesi successivi, tra l'autunno del 2003 e la primavera del 2004, il gruppo di Astrid ha seguito da vicino il lavoro della Conferenza Intergovernativa che avrebbe portato alla redazione del Trattato costituzionale, valutandone con ansia i ripensamenti e gli arretramenti e sottolineandone i progressi (purtroppo assai limitati). Conclusosi il lavoro della Conferenza Intergovernativa e varato il testo della Costituzione europea da sottoporre all'approvazione dei Parlamenti (e/o dei referendum) nazionali, il gruppo di Astrid dedicò al nuovo testo un commentario aggiornato¹³, tempestivamente pubblicato nel dicembre 2004 con la

Clementi, Giovanna De Minico, Luigi Gianniti, Gian Paolo Manzella, Cesare Pinelli, Franco Pizzetti, Giulia Tiberi, Nicola Verola.

¹¹ ASTRID, *Per la Costituzione dell'Unione europea. Convergenze, divergenze, percorsi possibili e qualche proposta*, febbraio 2003, reperibile in <http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Position-p/ConstituzioneUEperWeb.pdf>

¹² ASTRID, *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2003.

¹³ ASTRID, *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2004.

prefazione di Romano Prodi, che, nell'allora veste di Presidente della Commissione europea, aveva vissuto in prima linea i concomitanti processi dell'allargamento dell'Unione e della redazione della Costituzione europea. Tutti i lavori preparatori (compresi una serie di documenti non pubblicati) sono stati nel contempo raccolti nell'apposito *Osservatorio sulla Costituzione europea*¹⁴ del sito di Astrid.

In parallelo, un nuovo gruppo di Astrid, coordinato da Elena Paciotti e Giuliano Amato, iniziava ad approfondire le nuove problematiche dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Su questo tema, Astrid ha prodotto un primo *paper*¹⁵, inviato alla Commissione europea nell'ambito della procedura di consultazione avviata dalla Commissione in vista del Consiglio europeo del novembre 2004 e della definizione del nuovo programma multiennale per lo sviluppo dello spazio europeo di libertà sicurezza e giustizia (meglio conosciuto come «Programma dell'Aja»). Le riflessioni sullo spazio europeo, arricchite da ulteriori ricerche, sono state poi raccolte in un più ampio volume pubblicato dal Mulino nel giugno 2005¹⁶.

Negli anni successivi, Astrid ha seguito, con passione e qualche tremore, gli sviluppi del processo delle ratifiche nazionali e, dopo la battuta di arresto determinata dai *no* francese e olandese, il «dibattito sul futuro dell'Europa», animato dalle cancellerie dei vari Stati membri, dai dibattiti nei parlamenti nazionali, dalle iniziative assunte dalle istituzioni europee. In vista del decisivo Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2007, un gruppo di Astrid coordinato da Cesare Pinelli, ha analizzato le ipotesi di modifica del Trattato costituzionale. Nel *paper* che ne è risultato¹⁷, si illustravano e si ponevano a confronto le proposte da varie parti avanzate negli ultimi mesi del negoziato – mini Trattato, Trattato semplificato, *core Treaty*, costituzionalizzazione della sola prima parte, innesto delle disposizioni istituzionali della Costituzione nei Trattati attuali – e se ne tentava una valutazione alla luce di alcune esigenze di fondo assunte come imprescindibili: preservare l'essenziale dell'*acquis* costituzionale; dare risposte adeguate alle preoccupazioni che avevano influito sugli esiti referendari, a cominciare dalla presunta

¹⁴ L'"Osservatorio sulla Costituzione europea", curato da Giulia Tiberi, si trova alla pagina <http://www.astrid-online.it/eu/>. In esso sono raccolti anche testi e documenti relativi alle fasi successive (ratifica del Trattato costituzionale, «pausa di riflessione» e conseguente dibattito sul futuro dell'Europa, Trattato di Lisbona).

¹⁵ ASTRID, *Per uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Roma, agosto 2004, reperibile in <http://www.astrid-online.it/--spazio-e/Astrid-paper-24set0411.pdf>

¹⁶ ASTRID, *Verso l'Europa dei diritti. Lo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di Giuliano Amato e Elena Paciotti, Bologna, Il Mulino, 2005. Oltre ai due curatori, il gruppo di lavoro era composto da Giacinto Bisogni, Giuseppe Busia, Giovanni Buttarelli, Francesca Carocchia, Francesco Clementi, Emilio De Capitani, Renato Finocchi Ghersi, Vito Monetti, Ignacio Juan Patrone, Cesare Pinelli, Lorenzo Salazar, Luciano Scagliotti.

¹⁷ ASTRID, *Le proposte di modifica del Trattato costituzionale europeo*. Roma, 2007, in http://www.astrid-online.it/Riforma-de/Position-p/Astrid_RiformaTrattatoCostUE_Paper_final.pdf. Con Cesare Pinelli, la redazione di questo paper si deve anche a Francesco Clementi, Luigi Cozzolino, Luigi Gianniti, Giulia Tiberi e Nicola Verola.

insufficienza della «dimensione sociale» del Trattato; venire incontro alle istanze più ragionevoli espresse da alcuni Stati membri senza cadere nella trappola di riaprire il negoziato sull'intero *acquis* della Costituzione; mantenere una dinamica celere del processo di integrazione; fare entrare in vigore il nuovo Trattato prima delle elezioni europee del 2009, così da consentire agli elettori di sapere per quale tipo di Europa votare.

Infine, Astrid ha seguito da vicino la lunga fase della ratifiche nazionali. E ha dedicato una serie di ricerche e riflessioni alla sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 e alle sue implicazioni per il futuro dell'Unione europea, riflessioni culminate, nel settembre 2009, in un seminario di studi¹⁸, cui hanno preso parte autorevoli studiosi del processo di integrazione europea e rappresentanti delle istituzioni dell'Unione.

Da questo lungo, coerente e complesso lavoro di ricerca, analisi e proposta, che ha seguito e accompagnato tutta la lunga gestazione del Trattato costituzionale, prima, e dei Trattati di Lisbona, poi, nasce il presente commentario.

* * *

L'intera parte prima del volume è dedicata ad un commento analitico del testo del Trattato di Lisbona, di cui vengono poste in evidenza le luci e le ombre, le acquisizioni e i limiti. Un commento completo ma essenziale, inteso a dare al lettore una conoscenza sufficientemente precisa ed approfondita del nuovo Trattato, per capire quello che cambierà nella struttura e nel funzionamento delle istituzioni europee e nella vita dei cittadini europei.

In particolare, il commento pone in evidenza le numerose clausole del Trattato costituzionale che si sono salvate e le poche che sono state soppresse, facendo emergere al contempo le complicazioni risultanti dalla rinuncia fatta a Lisbona alla redazione di un testo nuovo interamente sostitutivo dei vecchi trattati, come era stato invece fatto con il Trattato costituzionale, e i percorsi tortuosi a cui la tradizionale tecnica degli emendamenti ai precedenti trattati sottopone chi intenda comprendere il quadro complessivo. Un quadro di per sé già reso complicato dalla contemporanea presenza di due distinti Trattati di pari valore giuridico - il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione, quest'ultimo sostitutivo del Trattato sulla Comunità europea - ma ulteriormente e non poco gravato, come è stato già ricordato, dai numerosi protocolli e dichiarazioni dal contenuto assai minuzioso, che accompagnano molti degli articoli del Trattato.

In coerenza con il metodo che caratterizza tutti gli studi e le ricerche di Astrid, anche questo commento è il prodotto di un lavoro collegiale di analisi e di elaborazione, seguito da un lavoro di redazione affidato ai singoli studiosi componenti il gruppo.

Nella seconda parte il libro offre al lettore, ponendole a confronto, alcune stimolanti valutazioni d'insieme del nuovo quadro delle istituzioni europee,

¹⁸ V. sopra, nota 3.

scritte da personalità di spicco del mondo istituzionale e accademico italiano ed europeo: da Giuliano Amato a Franco Frattini, da Wolfgang Schäuble a Jacques Ziller, da Andrea Manzella a Gian Luigi Tosato, da Stefano Micossi a Pier Virgilio Dastoli. Al contrario della prima parte, si tratta ovviamente di valutazioni individuali, che riflettono le personali opinioni di ciascun autore.

Franco Frattini, oggi Ministro italiano degli Affari esteri ma già Vice-Presidente della Commissione europea e Commissario alla Giustizia e Affari interni, sottolinea come il Trattato di Lisbona consenta ai cittadini europei di guardare al futuro con fiducia, per i tanti vantaggi che da esso scaturiranno sotto il profilo della tutela dei loro diritti fondamentali e del contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo, del nuovo assetto istituzionale, dell'innalzamento della democraticità e qualità del processo decisionale europeo.

Sulla stessa linea si collocano le valutazioni di Wolfgang Schäuble, oggi Ministro delle finanze nel governo federale tedesco e già Ministro dell'interno. Egli dedica le sue riflessioni, in particolare, ai notevoli progressi che il nuovo Trattato introduce per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e evidenzia le sfide del prossimo futuro, in particolare la necessità di coniugare libertà di circolazione delle persone, sicurezza e tutela della privacy. Schäuble conclude con una valutazione ottimista del Trattato di Lisbona come espressione dell'unità culturale dell'Europa.

Positiva è anche la valutazione di Stefano Micossi, che vede nel Trattato di Lisbona un testo che introduce «un equilibrio destinato a durare, perché esso dà risposta a fondamentali questioni di equilibrio dei poteri aperte a Maastricht e lasciate senza risposta dalle Conferenze Intergovernative concluse ad Amsterdam, Nizza e Roma».

A queste valutazioni più ottimiste si contrappongono le preoccupazioni di Pier Virgilio Dastoli circa la persistente condizione di incompiutezza della democrazia europea e l'effettivo funzionamento delle nuove istituzioni: la soluzione - secondo Dastoli - sta nella riapertura del cantiere delle riforme costituzionali accentuando il carattere democratico dell'esercizio, rimasto sinora del tutto embrionale, mediante la convocazione di una nuova assemblea dotata di mandato costituyente.

Sono invece in chiaroscuro le conclusioni cui perviene Gian Luigi Tosato. Egli si chiede se con il Trattato di Lisbona possa dirsi concluso il lungo processo di riforma e, rispondendo negativamente, segnala le ambiguità e le incertezze sottese al testo, espressione delle due configgenti concezioni dell'Europa che da sempre animano il processo di integrazione europea: quella di un'Europa politica e quella di un'Europa intergovernativa, relegata alle questioni economiche.

Ad esse si affiancano le riflessioni improntate a «realismo» di Andrea Manzella. Egli parla di un Trattato «necessitato», che non poteva essere diverso da quello che è; e che, tuttavia, pur a fronte della sua «decostituzionalizzazione» formale, esprime e sancisce una realtà costituzionale nuova.

Conclusioni non condivise da Jacques Ziller, il quale dubita che dal nuovo Trattato e dalla Carta dei diritti fondamentali si possa ricavare la futura base costituzionale dell'Unione europea e analizza le difficoltà e gli ostacoli che rendono improbabile questo esito.

Giuliano Amato ritiene impossibile e fuorviante, in un assetto istituzionale europeo da sempre in costante movimento, tentare di dare una risposta alla domanda se il nuovo testo sia «quasi la stessa cosa» del Trattato costituzionale, o se invece sia «nonostante la larghissima presenza delle medesime clausole, una cosa profondamente diversa». Quello che invece risulta essere il vero e cruciale tema è, secondo Amato, il «senso comune» degli appesantimenti decisi nel nuovo Trattato in difesa delle prerogative nazionali: per quanto essi possano anche essere visti come meri dazi pagati alle istanze di alcuni Stati membri, il solo fatto che essi siano stati comunque approvati è la cartina di tornasole dell'Europa di oggi che, a fronte di una esigenza di maggiore integrazione, «procede senza slancio adeguatamente condiviso, o se vogliamo frenata da freni interni di particolare intensità». Amato evidenzia quanto il clima registrato in occasione della prima applicazione delle norme sui nuovi incarichi di Presidente del Consiglio europeo a tempo pieno e di Alto rappresentante per la politica estera sia ben lontano da quello che vide nascere il Trattato e come il processo sia stato alla fine «segnato dal trionfo del conciliabolo intergovernativo». E, tuttavia, si augura che alla fine le personalità prescelte finiscano, alla prova dei fatti, con lo smentire le intenzioni di coloro che le avevano nominate. Dopotutto, per Amato, il sogno di una Europa unita può nuovamente riemergere sotto la cenere che attualmente lo ricopre, secondo una felice immagine del Presidente della Convenzione europea Valéry Giscard d'Estaing.

* * *

«Vale ancora la pena di sostenerla, questa Costituzione?». Così si chiedeva Giuliano Amato concludendo il Commentario di Astrid sulla Costituzione europea del 2004. Questa fu allora la sua risposta: «Per chi, come me, ha vissuto la vicenda sin dall'inizio, ha fatto tante proposte che sono cadute, ne ha visto altre sbriciolarsi via via in compromessi sempre più lontani dal punto di partenza, ha dovuto constatare alla fine che parliamo di Costituzione ma siamo di fronte ancora a un trattato, sarebbe facilissimo dire di no, che non ne vale la pena. Ma subito dovrei chiedermi dove porta il no: a una situazione migliore o a una peggiore di quella del sì? Chiunque sia spinto al no dall'aspettativa di una Costituzione migliore, deve ammettere che in nessun caso con il no renderebbe più probabile la sua realizzazione».

Per parte nostra, concludevamo così la nostra introduzione al medesimo Commentario del 2004 : «Come ogni Costituzione, anche la Costituzione europea vivrà, in ogni caso, solo se il popolo dell'Europa, se i cittadini europei la sentiranno come la tavola dei principi e dei valori condivisi, la garanzia suprema dei diritti e delle libertà delle donne e degli uomini che vivono nel nostro continente. Riuscirà questo Trattato a vivere nelle coscienze degli europei come la Costituzione dell'Europa? Merita di riuscirvi,

ha le carte per farlo, nonostante i compromessi e le incertezze, le prudenze della Convenzione e gli arretramenti della Conferenza Intergovernativa? La storia lo dirà. E la storia la faranno i cittadini europei. Per parte nostra, confidiamo di aver fornito ai lettori di questo libro qualche elemento di giudizio. Qualche elemento per decidere se essere o no parte attiva nel processo di legittimazione democratica della nuova Costituzione dell'Europa unita».

Ispirate a un lucido pessimismo della ragione, quelle conclusioni di Amato sembrano oggi più appropriate della nostra invocazione al protagonismo del popolo europeo, di fronte a un Trattato che ha depresso l'ambizione di rappresentare la Carta costituzionale dell'Europa unita. E di fronte ad istituzioni comunitarie ancora visibilmente incapaci di far prevalere sugli interessi nazionali gli interessi comuni dell'Europa.

Ma la storia apre assai sovente scenari impreveduti e talora imprevedibili. La crisi georgiana dell'estate del 2008 e poi la crisi economico-finanziaria internazionale del 2008-2009 hanno dimostrato che dell'Europa c'è bisogno. Quella che ha tenuto la scena, con qualche non disprezzabile risultato, è stata, certo, in entrambi i casi, più l'Europa dei governi che l'Europa comunitaria: ma è bastata per dimostrare la necessità dell'Europa e l'utilità dell'Europa. Di ciò forse hanno tenuto conto gli elettori irlandesi, più che delle rassicurazioni e dei protocolli aggiuntivi strappati al Consiglio europeo dal loro governo.

Il vertice sull'ambiente di Copenhagen dell'autunno 2009 ha dimostrato anch'esso, in negativo, la necessità dell'Europa: l'accordo raggiunto fra i Grandi del mondo, lasciando ai margini l'Europa dei governi, è stato da tutti giudicato interlocutorio e deludente.

Resta vero, infine, che la storia la faranno comunque, più che i governi o accanto ai governi, i cittadini europei. Che, entrato ormai in vigore il nuovo Trattato, ad essi spetterà costruire l'Europa unita. E che l'Europa unita avrà comunque bisogno di una legge fondamentale; di una legge fondamentale che - abbia essa o meno il *nomen* di Costituzione - sia capace di «andare al di là delle disposizioni tecniche dei trattati attuali, mettere il sigillo alla dimensione fondamentalmente politica della costruzione europea, e dunque dire con chiarezza che cosa è l'Europa, che cosa vuole essere, quali politiche vuole, e per quale progetto» - come disse Nicolas Sarkozy nella già ricordata Conferenza alla Fondazione Schumann, ipotizzando la convocazione di una nuova Convenzione dopo le elezioni europee del 2009.

Per ciò il Trattato di Lisbona non conclude il processo di riforma delle istituzioni europee, né, tanto meno, la vicenda storica della costruzione dell'unità politica dell'Europa. Ne conclude una fase, ed era necessario che lo facesse. Ma non preclude ulteriori avanzamenti. Affidati a una nuova Convenzione, democraticamente eletta, come ipotizzato dal Presidente francese? O al Parlamento europeo eletto nel 2009? O magari anche ai Governi nazionali, resi più consapevoli della necessità dell'integrazione politica europea dalla nuova dimensione delle sfide del XXI secolo?

Difficile prevederne oggi le forme e i modi. Ma è certo che solo l'Europa può misurarsi con i problemi del mondo di oggi e di domani. Può affrontare, con qualche speranza di successo i problemi del governo della globalizzazione, dell'emergenza climatica e ambientale, della convivenza multietnica e multireligiosa, della regolazione dei mercati finanziari internazionali, del contrasto al terrorismo internazionale. Prima o poi, anche i governi ne dovranno prendere atto.