
L'Europa al bivio: tra passata costituzione e futuro trattato di Lisbona

Avere sullo stesso tavolo dei volumi dedicati all'ormai defunto trattato costituzionale ed altri che illustrano la riforma di Lisbona, significa avere la percezione visiva delle vicende che hanno travagliato l'Unione europea nell'ultimo quinquennio. Travaglio che continuerà fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, che al momento in cui scriviamo (marzo 2009) è ancora un *dies incertus an et quando*.

Dopo la dichiarazione di Berlino del marzo 2007, l'«abbandono» del trattato costituzionale è stato ufficialmente decretato dal Consiglio europeo del 21/22 giugno 2007. Ciò, dunque, avveniva dopo che all'Istituto universitario europeo di Firenze, nel settembre 2006, si erano riuniti i curatori e gli autori dei numerosi contributi dell'imponente volume sulla genesi e destino della costituzione europea¹, i quali in quel tempo potevano ancora sperare che la loro opera non avrebbe rivestito un mero carattere storico. Così, infatti, i curatori si esprimevano nell'introduzione: «*Nous espérons que (ce travail) puisse contribuer à la relance du processus constitutionnel de l'Union européenne*» (pp. V-VI). Successivamente essi spiegano la divisione dell'opera in due parti: la prima sulla genesi della costituzione europea e la seconda sul suo destino.

Nella prima parte, di notevole interesse i capitoli sulle basi costituzionali dell'Unione. A. Pilette ed E. de Poncins si soffermano nel cap. VIII sui valori ed obiettivi dell'Unione. Si trova qui ben riassunta la nota questione delle radici cristiane dell'Europa. Già nel 2000, in sede di redazione della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il Parlamento europeo aveva chiesto d'inserire nel preambolo un riferimento al retaggio religioso, richiesta che non ebbe seguito per l'opposizione della Francia.

Nell'ambito della Convenzione – continua il capitolo – fu lo stesso presidente Giscard d'Estaing a presentare un progetto di preambolo, che vale la pena di ricordare. Esso tracciava un largo affresco storico, dalle civiltà greca e romana al cristianesimo e al secolo dei lumi. Era un testo ambizioso, che voleva sottolineare la singolarità e l'unicità del percorso storico europeo, dall'oscurità delle prime epoche alla modernità democratica; ed era preceduto da una citazione di Tucidide sulle caratteristiche della democrazia, che poi venne rimossa nonostante gli sforzi greci e ciprioti per mantenerla.

¹ G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE (sous la direction de), *Genèse et destin de de la constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. XXIII-1353.

Quanto alle radici cristiane, se ne discusse a lungo in seno alla convenzione, ma finì per prevalere l'approccio, fortemente difeso dalla Francia, che senza voler negare l'apporto religioso e cristiano, riafferma il principio di laicità, il quale non ammette menzioni religiose in un testo costituzionale.

Nella seconda parte dell'opera spicca per la sua originalità il capitolo in cui J. Ziller ci offre delle prospettive per la semplificazione dei trattati e la razionalizzazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Egli le precisa come segue: migliorare la redazione, colmare le lacune, sopprimere le ripetizioni, precisare le formulazioni giuridiche, migliorare la struttura gerarchica del diritto dell'Unione, perfezionare le nomenclature degli strumenti giuridici (pp. 962-991).

Molto opportunamente l'A. si sofferma poi su un tema spesso trascurato: il sistema giurisdizionale dell'Unione, in particolare sotto il profilo dell'incorporazione della carta dei diritti fondamentali nel trattato costituzionale. È un settore – nota egli acutamente – in cui l'esperienza degli Stati membri, soprattutto in materia di controllo di costituzionalità delle leggi, e quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, incitano alla prudenza: nondimeno una riflessione va fatta sulle disposizioni relative ai vari ricorsi giurisdizionali.

Infine l'A. spezza una lancia in favore di ulteriori tentativi di completamento del processo di ratifica del trattato costituzionale, citando Guglielmo il Taciturno: «Non v'è bisogno di sperare per intraprendere, né di riuscire per perseverare». Anche questa famosa divisa fa parte della cultura europea, ma non è bastata ad evitare la fine del processo costituzionale.

Un altro dei volumi in esame ha ugualmente visto la luce nel 2007: è un importante commentario al trattato costituzionale². Anche qui lo sforzo di ben 52 autori non è sembrato vano; nell'introduzione si ricorda che 18 Stati membri su 27 avevano ratificato il trattato costituzionale, esprimendo quindi un cauto ottimismo sul futuro del trattato stesso, «[...] un testo che indubbiamente ha fatto e farà una data nella storia della costruzione europea» (p. XVIII).

L'opera commenta, articolo per articolo, le parti I e IV del Trattato costituzionale, che nel titolo del volume vengono definite «Architettura costituzionale». Al lettore italiano non sfuggirà la presenza di un nostro valoroso studioso, Bruno Nascimbene, che ha rivolto la sua attenzione a uno dei concetti più importanti nel descrivere le caratte-

² L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (sous la direction de), *Traité établissant une constitution pour l'Europe - Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. XIX-1106.

ristiche dell'Unione: quello della cittadinanza europea (art. I-10), che fu voluto fin dai tempi di Maastricht proprio per ovviare al c.d. *deficit democratico* e far sentire a tutti di essere cittadini della stessa entità.

I diritti e le facoltà attribuiti ai cittadini dell'Unione dall'art. I-10 erano già esistenti fin dal 1992, e cò spiega come nell'ampia bibliografia di pag. 165 si rinvengano opere degli anni Novanta, fra cui una dello stesso Nascimbene (*Nationality Law in the European Union*, London, Milano, Butterworths-Giuffrè, 1996). Ma l'A. ricorda precedenti ancor più indietro nel tempo, come la proposta istituzione di un passaporto europeo nel 1974, e il Rapporto Tindemans del 1975, che già conteneva l'espressione «L'Europa dei cittadini» (p. 166).

Poiché l'A., nei suoi numerosi scritti sul diritto comunitario, è sempre attento all'aspetto giurisdizionale, qui non manca di notare che le situazioni giuridiche soggettive, in materia di cittadinanza dell'Unione, saranno sempre suscettibili del vaglio giurisdizionale della Corte di giustizia, la quale «[...] si vede riconoscere – certo, assieme alle giurisdizioni nazionali, anch'esse incaricate di applicare il diritto comunitario – una competenza piena ed intera» (p. 167). Sulla Corte l'A. ritorna poco più avanti con un esame della sua giurisprudenza, indispensabile non solo per consentire la definizione della cittadinanza in generale, ma anche per interpretare l'art. I-10.

Egli così ricorda i casi Micheletti (C-369/90) e Kaur (C-192/99), in cui la Corte riconosce come principio fondamentale di diritto internazionale la determinazione, da parte di uno Stato, dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza, principio elevato dalla Corte al rango di norma di diritto internazionale consuetudinario. Peraltro, l'esclusiva competenza dello Stato membro dev'essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario (p. 170). Un'altra importante affermazione della Corte viene riportata più oltre: quella secondo cui «[...] la cittadinanza dell'Unione o *status civitatis* dell'Unione ha la vocazione di essere lo *status* fondamentale dei sudditi degli Stati membri» (p. 171).

Sempre in tema di Corte, assai ampio il commento di E. Picod all'art. I-29, che disciplina in maniera esauriente la struttura, le funzioni e le competenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (questo era il nome ufficiale attribuitole dal trattato costituzionale, e questo sarà il nome che essa avrà se, auspicabilmente, entrerà in vigore il trattato di Lisbona, il cui art. 19 è quasi identico all'I-29).

Nell'eccellente nota introduttiva l'A. riassume le caratteristiche dell'istituzione, che in mezzo secolo di esistenza ha adempiuto alla sua funzione di interpretare e applicare il diritto comunitario: «La Corte ha esercitato pienamente la sua missione, mantenendo un certo equilibrio sia tra le istituzioni, sia tra le Comunità e gli Stati membri in termini di ripartizione delle competenze» (p. 387). Peraltro – egli osser-

va – la Corte non ha mai avuto il monopolio del potere giurisdizionale in seno alle Comunità europee: anche le giurisdizioni nazionali hanno esercitato la loro missione di controllo dei vari soggetti di diritto negli Stati membri, senza tuttavia usurpare le competenze della Corte precisamente attribuite dai trattati (p. 388). E la supremazia della Corte si afferma anche in sede di appello – ove del caso – alle sentenze del Tribunale di prima istanza.

Veniamo ora ad un'opera più recente di quelle finora considerate³: il testo completo del trattato di Lisbona, dei protocolli e delle dichiarazioni allegate, preceduto da un'ampia introduzione che si apre con una nota di ottimismo di Ennio Triggiani, da sempre convinto fautore dell'integrazione europea. Viene subito chiarito che la dizione «trattato di Lisbona» comprende in realtà due trattati: il nuovo trattato sulla Unione europea che definisce il quadro e le regole principali, e il trattato sul funzionamento dell'Unione, che si occupa soprattutto delle politiche comuni. Entrambi hanno lo stesso valore giuridico e non vi è alcun rapporto di superiorità gerarchica del primo rispetto al secondo. Ad essi si aggiunge, inoltre, la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che a seguito del rinvio dell'art. 6, è un ulteriore trattato avente la stessa efficacia vincolante dei primi.

Il curatore descrive in maniera efficace e sintetica le caratteristiche principali del nuovo testo, prima fra tutte la decisa volontà di eliminare tutto ciò che, in qualche misura, possa evocare il progetto, o l'idea stessa, di una costituzione europea: «Viene fatto scomparire in termini quasi 'maniacali' ogni riferimento terminologico ad una 'costituzione', cassando qualsiasi accenno anche puramente simbolico a quanto si possa minimamente collegare ad un assetto istituzionale di tipo costituzionale. Grave è infatti, in termini di trasparenza e di avvicinamento dei cittadini al processo d'integrazione, l'abbandono della corretta terminologia rispetto alle norme comunitarie, che, invece di essere chiamate con il loro vero nome, e cioè legge comunitaria e legge quadro, tornano agli attuali 'regolamenti' e 'direttive'. Altrettanto criticabile è la mancata esplicitazione del primato del diritto comunitario, il quale, per quanto non possa che restare tale rispetto agli ordinamenti interni come ripetutamente sancito dalla Corte di giustizia, non è stato comunque formalmente espresso all'interno del trattato, ma semplicemente 'ricordato' nella dichiarazione n. 17» (pp. 11-12).

Inoltre l'A. nota che, a differenza della tecnica usata per il trattato costituzionale, il quale abrogava i precedenti trattati sostituendo-

³ E. TRIGGIANI (a cura di), *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, Levante, 2008, pp. 223.

si integralmente ad essi, il trattato di Lisbona si limita a modificarli, inserendo i propri emendamenti «a pettine, con evidenti conseguenze opache in termini di leggibilità» (p. 11).

Peraltro, l'A. non manca di segnalare gli aspetti positivi: «Per la cittadinanza dell'Unione esistono passi in avanti verso una diversa dignità di tale nozione in vista di una sua auspicabile e piena autonomia giuridica. Così come è importante il Titolo relativo ai principi democratici, comprensivo del diritto d'iniziativa popolare» (p. 13).

Cercando poi di approfondire viepiù, al di là dei noti argomenti (Parlamento, Consiglio, Commissione...) la natura del processo d'integrazione dopo le modifiche di Lisbona, l'A. si trova di fronte alla «[...] complessità di un ordinamento del tutto originale che trova la sua novità proprio nel 'virtuoso' intrecciarsi di una pluralità di ordinamenti giuridici. Il trattato di Lisbona rappresenta un pur modesto tentativo di dare comunque un nuovo equilibrio al rapporto tra livelli diversi di organizzazione del potere [...]. Nonostante gli enormi passi in avanti, 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» (pp. 14-15).

Come altri studiosi di diritto comunitario, Triggiani esprime il suo apprezzamento per l'operato della Corte di giustizia, illustrando «l'enorme apporto dalla Corte fornito nel superamento, a volte con funzioni 'neo-pretorili', delle eccessive prudenze o resistenze statali rispetto all'avanzamento del processo d'integrazione. È indubbio come la copiosa giurisprudenza della Corte abbia consentito di dare maggiore coerenza ed efficacia all'ordinamento comunitario, che rischiava di vedere tradotta la sua presunta 'terza via' in un non meglio determinato 'limbo giuridico'» (p. 37).

Con una suggestiva immagine l'A. conclude il suo scritto: «L'Europa resta un cantiere attivo, ma è indispensabile togliere il cartello con cui non è stato fino ad oggi consentito l'ingresso ai non addetti ai lavori: l'Unione può perseguire compiutamente la sua missione solo affidando tali lavori a tutti i suoi cittadini» (p. 43). Parole da condividere senza riserve. (GIORGIO BOSCO)