

Ambasciatore Rocco Cangelosi
Ufficio diplomatico della Presidenza della Repubblica
Roma, 18 giugno 2010

Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore finalmente il 1° dicembre 2009, dopo un percorso tormentato che ha comportato ben 4 pronunce referendarie (Francia e Olanda che si sono dichiarate contro il Progetto Costituzionale) e 2 volte l'Irlanda che prima ha respinto e poi approvato il testo di quella che doveva essere la Costituzione Europea ed è invece divenuto più semplicemente il "Trattato sull'Unione Europea", accompagnato da un Trattato di funzionamento.

Nonostante gli inevitabili arretramenti la sostanza essenziale del Trattato è stata per larga parte preservata.

L'intero pacchetto istituzionale della Costituzione è stato, infatti, salvaguardato, in modo da rendere possibili significativi avanzamenti: un Presidente dell'Unione europea stabile, eletto per due anni e mezzo e non più a rotazione semestrale; un alto rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza, che disporrà di un servizio diplomatico e presiederà il Consiglio affari generali e sarà vicepresidente della Commissione; una Commissione politicamente rafforzata dall'elezione parlamentare del suo presidente; un Parlamento europeo dai poteri ampliati, sia in materia di bilancio, sia per l'estensione della co-decisione legislativa al settore giustizia e affari interni e per il ricorso alla maggioranza qualificata in molti nuovi settori, come l'asilo e l'immigrazione.

Se a ciò si aggiungono il superamento dei tre pilastri e la personalità giuridica dell'Unione, il rinvio vincolante alla Carta dei diritti, nonché le nuove disposizioni in tema di solidarietà energetica, mutamento climatico, servizi di interesse generale, difesa e cooperazioni rafforzate (attivabili con soli nove Stati membri), risulta evidente l'estensione, profondità e rilevanza delle riforme introdotte dal nuovo accordo. Accanto agli aspetti che hanno attratto l'attenzione pubblica, in quanto oggetto diretto delle trattative, non va poi dimenticato che, seppur non menzionati nel mandato di giugno, rimane acquisita una serie di significativi progressi contenuti nel Trattato costituzionale, come ad esempio l'estensione dei settori di voto a maggioranza qualificata, l'ampliamento di strumenti di democrazia diretta (anche attraverso un rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali) e di costruzione della cittadinanza europea, e la previsione di una cooperazione rafforzata permanente in materia di difesa. La difesa delle riforme istituzionali contenute nel Trattato costituzionale non è stata,

peraltro, priva di un suo costo. Lo ha molto opportunamente ribadito, nel luglio scorso a Lisbona, il Presidente della Repubblica, il quale ha ricordato con chiarezza il prezzo pagato con la riduzione delle ambizioni costituzionali dell'Unione, come forza e leggibilità del progetto europeo.

Gli aspetti più dolorosi, dal punto di vista dei fautori del consolidamento dell'unificazione dell'Europa politica, sono in effetti da ricercarsi in primo luogo nella rinuncia al termine «Costituzione» e ai simboli dell'Unione europea, con il mancato riferimento alla bandiera, all'inno e al motto europeo.

Particolarmente negativa, anche se messa in preventivo sin dalla fase iniziale dei negoziati, è stata la concessione dell'*optout* alla Gran Bretagna e alla Polonia in relazione al nuovo regime della Carta dei diritti, che non sarà applicabile di fronte ai tribunali nazionali. La ferita inferta all'unitarietà dello spazio europeo di diritto, oltre che grave sul piano dei principi, è stata aspramente stigmatizzata da tutte le forze politiche nel Parlamento europeo e rischia di avere possibili conseguenze nocive anche in termini di *dumping* sociale. Al prezzo pagato in termini di simbologia e di visione del progetto europeo va saldato il potenziale *vulnus* al corretto funzionamento delle istituzioni comunitarie che potrebbe scaturire, oltre che dal rinvio al 2014 della doppia maggioranza, con transizione fino al 2017 ed applicazione della «clausola di Ioannina», anche da una serie di concessioni di carattere più tecnico-giuridico. Ci si riferisce, in particolare, alla rimozione del primato del diritto comunitario, che è ricollocato in una dichiarazione allegata; al rafforzamento della sussidiarietà dei poteri dei Parlamenti nazionali, che rischia di attenuare il potere di iniziativa della Commissione; all'eliminazione e allo spostamento in un protocollo della concorrenza non falsata dagli obiettivi generali dell'Unione; alla maggiore rigidità nel conferimento di nuove competenze all'Unione europea, combinata con la possibilità di rinazionalizzare alcune politiche comuni.

La scelta di abbandonare il metodo del consolidamento normativo indicato dalla dichiarazione di Laeken, per tornare alla tecnica degli emendamenti a pettine, garantisce un risultato di altissima opacità e fa venire meno ogni leggibilità del progetto europeo rispetto a quella trasparenza tanto invocata e la cui mancanza era stata additata come la causa del fallimento dei due referendum in Francia e Olanda.

Resta comunque innegabile che, al di là del computo puntuale del dare e dell'avere dell'accordo, le trattative sono state caratterizzate da un arretramento dell'anima e dello spirito europeo, ma sono rimasti alcuni aspetti fondamentali che caratterizzano sempre di più l'Unione come comunità di diritto, con una sua Costituzione.

Il preambolo, ripreso dal Trattato costituzionale, che recita: «Ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto».

Analogamente degno di nota è l'art. 1bis anch'esso ripreso dal Trattato Costituzionale nel Trattato di Lisbona: *“l'Unione si fonda sui valori del rispetto, della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”*. Questa disposizione non è meramente declaratoria in quanto si riferisce sia alle condizioni che uno Stato europeo deve rispettare per appartenere all'Unione si per poter entrare a farne parte.

In questo contesto appaiono particolarmente qualificanti tre aspetti sui quali vorrei soffermare la mia attenzione. Innanzitutto la Carta dei Diritti Fondamentali, in secondo luogo la possibilità per l'Unione Europea di aderire alla Convenzione dei Diritti dell'uomo ed infine il ruolo rafforzato dei Parlamenti nazionali e le norme di democrazia partecipativa introdotte nel Trattato.

1. La Carta dei Diritti Fondamentali, alla quale viene riconosciuto “lo stesso valore giuridico dei trattati” (nuovo articolo 6 del TUE) tramite rinvio recettizio, stilata il 26 settembre 2000 dalla Convenzione Herzog ha inaugurato una nuova dimensione istituzionale che privilegia una visione collettiva dell'Europa pur tenendo conto degli interessi dei singoli Stati membri. Le intenzioni degli autori della Carta erano probabilmente solo codificatorie e ricognitive dei diritti esistenti, ma con l'incorporazione nel Trattato Costituzionale prima e con il riferimento nel Trattato poi, i suoi effetti sono suscettibili di andare molto al di là dell'intento originale. In effetti la Convenzione incaricata di redigere la Carta non si è limitata alla semplice ricognizione dell'esistente ma ha portato rilevanti novità.

La Carta contiene tre categorie di diritti:

- diritti fondamentali e libertà e diritti procedurali basilari garantiti dalla Commissione dei diritti dell'uomo e derivati dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri come principi generali della legge della Comunità;
- diritti fondamentali pertinenti solo ai cittadini dell'Unione;
- diritti economici e sociali contenuti nella Carta Sociale Europea del 1961 e nella Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori delle Comunità del 1989.

La Carta riproduce e in alcuni casi modernizza i diritti contenuti nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo prendendo in considerazione i recenti sviluppi nel diritto

internazionale comunitario e prendendo in considerazione le tradizioni costituzionali comuni agli stati membri.

In particolare vanno segnalati:

- i diritti relativi alla dignità umana;
- i diritti all'integrità della persona, che recepisce le norme contenute nella Convenzione dei Diritti umani e della biomedicina del 1997;
- la protezione dei dati personali che deriva tra l'altro dalla direttiva sulla protezione dati;
- la libertà nel settore delle arti e della scienza;
- il diritto all'asilo;
- la protezione in caso di espulsione o estradizione;
- i diritti del bambino derivanti dalla nuova Convenzione del 1989.

Sono di particolare rilievo i nuovi diritti, in particolare quelli relativi alla ricerca medica e biologica, divenuti di grande attualità dopo il caso Englaro e i dibattiti aperti sull'eugenetica e la bioetica.

La Carta ha rappresentato in definitiva l'avvio del processo di costituzionalizzazione e nonostante il fallimento del Trattato Costituzionale il Trattato di Lisbona ne ha mantenuto lo spirito.

Il secondo aspetto rilevante è che il catalogo dei diritti fondamentali contenuti nella Carta dà la possibilità di verificare il rispetto degli articoli 6 e 7 del Trattato dell'Unione Europea e di conseguenza l'applicazione della procedura prevista per constatare la violazione grave e persistente dei diritti fondamentali e a comminare, ove ritenuto opportuno dal Consiglio Europeo, le sanzioni politiche previste.

Infine la Carta apre la via ad una politica per la tutela dei diritti fondamentali nell'Unione e nel mondo. La creazione a Vienna di un'Agenzia dei diritti fondamentali costituisce un primo nucleo di tale politica volta a trovare un'uniformità di trattamento nell'ambito dell'Unione.

Una nuova disposizione prevista al comma 3 stabilisce che i diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del Titolo VII della Carta che disciplinane la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. Si sono così riprese alla lettera previsioni già contenute nel titolo VII della Carta, con la differenza però che esse vengano menzionate direttamente nel diritto primario.

L'incidenza della Carta potrà risultare attenuata rispetto a Polonia e Regno Unito. Un Protocollo prevede infatti che essa non sia "justiciable" davanti alla Corte di giustizia, né ai giudici nazionali di tali Stati. Per di più, "per evitare dubbi", si stabilisce che nulla di

quanto contenuto nel Titolo della Carta relativo alla solidarietà "crea diritti rivendicabili dinanzi ad un organo giurisdizionale applicabili alla Polonia o al Regno Unito, salvo nella misura in cui la Polonia o il Regno Unito abbiano previsto tali diritti nel rispettivo diritto interno". Ad ulteriore indebolimento della portata precettiva della Carta, il protocollo prevede che, "ove una disposizione della Carta faccia riferimento a leggi e pratiche nazionali, detta disposizione si applica alla Polonia o al Regno Unito soltanto nella misura in cui i diritti o i principi ivi contenuti sono riconosciuti nel diritto o nelle pratiche della Polonia o del Regno Unito". Al TUE è stata poi allegata una dichiarazione (n. 60) unilaterale della Polonia (di dubbio effetto giuridico), con la quale si afferma che la Carta non pregiudica il diritto degli Stati membri di legiferare in alcuni settori sensibili, tra i quali il diritto di famiglia, la moralità pubblica e la protezione della dignità umana e del rispetto dell'integrità fisica e morale.

2. L'art. 6, par. 2 stabilisce che l'UE potrà aderire alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, specificando che non apporterà alcuna modifica alle competenze dell'UE. La Corte europea dei diritti dell'uomo eserciterà dunque un controllo "esterno" sul rispetto da parte dell'Unione, dei suoi obblighi di natura internazionale derivanti dall'adesione alla Convenzione. E' stata inoltre inserita, come ho già accennato, una nuova disposizione sulla sospensione dei diritti per i membri dell'UE nei casi in cui sia in gioco la violazione dei valori democratici dell'UE (art. 7); la procedura prevede la constatazione di un rischio di violazione da parte del Consiglio previa approvazione (e non parere conforme) del Parlamento europeo; la decisione sull'esistenza di detta violazione viene adottata dal Consiglio europeo (e non dal Consiglio nella formazione Capi di Stato e di governo) previa approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale procedura il Consiglio può stabilire, a maggioranza qualificata nei confronti dello Stato responsabile della violazione, la sospensione di certi diritti derivanti dai trattati, compreso il diritto di voto in seno al Consiglio.

3. Il titolo II é intitolato "Disposizioni sui principi democratici", riprese dal Tr. Cost. (articoli I-45, I-46, I—47) ma con talune modificazioni adottate dalla CIG. Nell'articolo 9 TUE, che fissa il principio dell'uguaglianza dei cittadini dell'Unione, è stata inserita la definizione di cittadinanza dell'Unione; nell'art. 10 sulla democrazia rappresentativa si dichiara che i cittadini devono essere rappresentati direttamente nel Parlamento europeo, per mezzo di elezioni a suffragio universale, e indirettamente, tramite i propri Governi, responsabili dinanzi ai Parlamenti nazionali, in seno al Consiglio europeo e al Consiglio; nell'art. 11 sulla democrazia partecipativa e l'iniziativa dei cittadini, si stabilisce che i cittadini e le associazioni rappresentative possono partecipare attivamente alla vita dell'Unione, facendo conoscere le loro opinioni, e prevedendo che un milione di cittadini, aventi la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possano prendere l'iniziativa di invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a

presentare una proposta appropriata. Le procedure e le condizioni richieste per la presentazione di tale iniziativa sono fissate conformemente all'articolo 24 TFUE primo comma.

Il ruolo dei Parlamenti nazionali è definito in un nuovo articolo 12, innovando così rispetto al Tr. Cost. La disposizione elenca i "contributi" dei parlamenti nazionali al funzionamento dell'UE. È modificato il Protocollo in tema di controllo della sussidiarietà e proporzionalità affinché:

a) il termine concesso ai Parlamenti nazionali per esaminare i progetti di testi legislativi ed emettere un parere motivato concernente la sussidiarietà sia prolungato da 6 a 8 settimane (ne segue il divieto di inserire le proposte della Commissione all'ordine del giorno del Consiglio dell'Unione per lo stesso periodo);

b) sia istituito un "meccanismo di controllo rafforzato della sussidiarietà". Se una proposta legislativa della Commissione europea non è conforme al principio di sussidiarietà per un numero sufficiente di Parlamenti nazionali, idonei a rappresentare la maggioranza semplice dei voti attribuiti agli stessi, la Commissione riesaminerà il progetto di atto, che essa può decidere di mantenere, modificare o ritirare. Qualora la Commissione europea decida di ritirare l'atto, la procedura si arresta. Nel caso in cui lo modifichi, l'atto dovrebbe essere oggetto di ulteriore discussione da parte dei Parlamenti nazionali. Qualora scelga di mantenere il progetto, la Commissione dovrà spiegare in un parere motivato le ragioni per cui ritiene il progetto conforme al principio di sussidiarietà. Tale parere motivato e i pareri motivati dei Parlamenti nazionali dovranno essere trasmessi al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura legislativa.

La principale novità del Trattato di riforma sta quindi nel rendere i Parlamenti nazionali parti del processo decisionale, così da influire sulla procedura legislativa ordinaria (destinata a sostituire la procedura di codecisoria). Invero, in tali circostanze, il legislatore (Consiglio e Parlamento), prima della conclusione della prima lettura, esamina la compatibilità della proposta legislativa con il principio di sussidiarietà, tenendo particolarmente conto delle ragioni espresse e condivise dalla maggioranza dei Parlamenti nazionali, nonché del parere motivato della Commissione. Il legislatore, a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio (cioè 15) o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, può stabilire che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà: in tal caso, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame. In definitiva, il Trattato di riforma prevede un meccanismo di blocco attivato dai Parlamenti nazionali, la cui decisione ultima spetta tuttavia al legislatore dell'UE. È probabile che talune incertezze di questo complesso meccanismo siano superabili con una sua accorta gestione politica.

In conclusione, vorrei sottolineare come il Trattato Costituzionale prima e il Trattato di Lisbona poi hanno recepito tutti gli elementi che sono alla base della comunità di diritto

e di valori costituita dall'Unione Europea e che ha rappresentato il più grande successo di questa costruzione, attraverso la *transformational diplomacy*, consentendo la pacificazione del continente e superando le profonde divisioni e le dolorose ferite che 50 anni di guerra fredda avevano inferto ai Paesi europei appartenenti allo stesso continente.

Spetterà adesso ai Dirigenti politici degli Stati membri e alle Istituzioni europee dare piena e compiuta attuazione alle disposizioni contenute nel Trattato di Lisbona che contengono grande potenzialità per riprendere la via di una maggiore integrazione degli Stati membri nel contesto di uno spazio giuridico uniforme nel momento in cui appare sempre più necessario riaffermare la promozione dei diritti fondamentali come guida e orientamento dello sviluppo economico-sociale e delle relazioni umane all'interno dell'Unione e nel mondo.