Semplificazione dei Trattati

L’ottica della semplificazione dei Trattati adottata con Nizza

Il problema della semplificazione dei Trattati è una questione abbastanza complessa. Lo dimostrano i dibattiti tra gli studiosi che oramai, su questo tema, si protraggono da decenni. A oggi, infatti, fanno parte del Diritto comunitario primario: il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell’acciaio (CECA), i Trattati costitutivi della Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell’energia atomica (CEEA o Euratom), il Trattato costitutivo dell’Unione europea (UE), diversi Trattati che modificano sia il Trattato CE sia il Trattato UE, come il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Nizza, diversi Trattati che modificano solo il Trattato CE, come il Trattato sulla fusione degli esecutivi, quello sulle disposizioni finanziarie e di bilancio comunitario (v. Bilancio dell’Unione europea) e l’Atto unico europeo, un numero oramai rilevante di Trattati di adesione, che modificano sempre il Trattato comunitario originario e, ancora, una serie di atti o decisioni (v. Decisione) adottati con la procedura semplificata, che comunque completano il diritto comunitario primario (come, ad esempio, le decisioni relative alla fissazione delle sedi delle Istituzioni comunitarie o l’atto concernente le Elezioni dirette del Parlamento europeo), per non parlare dei protocolli allegati ai Trattati, che sono all’incirca una quarantina, alcuni dei quali di significativa rilevanza, come il protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam (v. anche Principio di sussidiarietà) e quello sull’Allargamento allegato al Trattato di Nizza.

Di fronte a questo panorama discorrere di semplificazione sembrerebbe necessario: per alcuni, basterebbe fare un unico Trattato che “fonda” in sé tutto il diritto primario attualmente in vigore tanto per la Comunità quanto per l’Unione.

Da un certo punto di vista, questa era l'ottica di fondo della Conferenza intergovernativa (v. Conferenze intergovernative) di Nizza: all'atto finale adottato il 14 febbraio 2000, infatti, sono state allegate diverse dichiarazioni, una delle quali, la numero 23, intitolata "Dichiarazione relativa al futuro dell'Unione", prevedeva che, prima del Consiglio europeo di Laeken, che si sarebbe tenuto nel dicembre 2001, il dibattito sul futuro dell'Unione si sarebbe dovuto concentrare, tra le altre, proprio sulla questione della semplificazione dei Trattati «al fine di renderli più chiari e meglio comprensibili senza modificarne la sostanza».

Con la Dichiarazione adottata a Nizza si partiva dal presupposto che fosse possibile mettere ordine nel diritto primario senza modificarne la sostanza, anzi, la volontà espressa chiaramente era proprio quella di non modificare in alcun modo la sostanza dei Trattati. Sarebbe stato sufficiente fondere tutto il diritto primario in un unico Trattato o al massimo in due, uno per la Comunità e uno per l'Unione, mettendo fine all'intreccio degli atti di diritto primario in vigore, di modo che il cittadino potesse comprendere meglio finalità, competenze e funzionamento delle Istituzioni europee (v. Istituzioni comunitarie).

Con Nizza si voleva semplificare il diritto primario per renderlo più chiaro, più comprensibile, senza che questa operazione comportasse modifiche nella sostanza.

Era un obbiettivo raggiungibile? Si poteva immaginare di mettere mano al diritto primario soltanto facendo un'operazione, pur necessaria, di semplificazione, senza andare a toccare in nessun modo la sostanza delle disposizioni?

Secondo alcuni sarebbe stato possibile, da un punto di vista teorico, semplificare senza modificare il contenuto della normativa, in attesa di sviluppi ulteriori del processo di integrazione (v. Integrazione, metodo della).

L’ottica della semplificazione dei Trattati adottata con Laeken

Se, in effetti, semplificare può anche significare intervenire senza modificare la sostanza, da un punto di vista politico la questione si mostrava più complessa: nel momento in cui ha fatto la comparsa, nel contesto comunitario, in modo dirompente e, comunque sia, in modo sicuramente più incisivo rispetto al passato, il problema della “Costituzione europea” è sembrato impossibile intervenire senza modificare la sostanza.

L’approccio adottato a Laeken e lo sviluppo della c.d. “Costituzione europea”, approvata dalla Convenzione europea, il cui processo di ratifica fu bruscamente interrotto a seguito dei referendum contrari nei Paesi Bassi e in Francia, hanno sicuramente modificato la linea “politica” decisa a Nizza.

Nel rileggere il passo specifico dedicato alla semplificazione nella Dichiarazione di Laeken si comprende il mutamento di prospettiva rispetto a Nizza: «Attualmente l’Unione europea conta quattro trattati. Gli obiettivi, le Competenze e gli strumenti politici dell’Unione sono sparsi in questi trattati. In un’ottica di maggiore trasparenza, una semplificazione è imprescindibile. Si possono quindi formulare quattro serie di domande. La prima riguarda la semplificazione degli attuali trattati senza modificarne il contenuto. Deve essere riveduta la distinzione fra Unione e Comunità? E la suddivisione in tre Pilastri dell’Unione europea? Seguono poi le domande relative ad un possibile riordino dei trattati. È necessario operare una distinzione fra un trattato di base e le altre disposizioni del trattato? Occorre procedere a questa separazione? Ne può derivare una distinzione fra le procedure di modifica e quelle di ratifica del trattato di base e le altre disposizioni del trattato? Occorre inoltre riflettere sull’opportunità di inserire la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea nel trattato di base e porre il quesito

dell’adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Infine, si pone il quesito se questa semplificazione e questo riordino non debbano portare, a termine, all’adozione nell’Unione di un testo costituzionale. Quali dovrebbero essere gli elementi di base di tale legge fondamentale? I valori che l’Unione coltiva, i diritti e i doveri fondamentali del cittadino, i rapporti fra gli Stati membri all’interno dell’Unione?».

È chiaro che la Dichiarazione di Laeken punta ad una modifica anche sostanziale dei Trattati: sebbene utilizzi due termini diversi, “semplificare” e “riordinare”, l’ottica è chiaramente a favore della modifica formale e sostanziale dei Trattati, introducendo nel dibattito istituzionale il concetto di costituzione.

L’ottica della semplificazione dei Trattati adottata con Lisbona

Nizza e Laeken, due modi diversi di intendere la semplificazione dei Trattati: puramente formale, il primo, anche sostanziale, il secondo. E la differenza è data dall’erompere del concetto di costituzione in ambito comunitario ed europeo.

Con Nizza l’ottica era quella della “codificazione”, ossia della raccolta in un unico testo di tutto il diritto primario formalmente in vigore, senza modificare in alcun modo il contenuto e la sostanza. Si sarebbe potuto operare anche solo una “consolidazione”, per utilizzare un gergo comunitario riguardante il diritto derivato, ossia, si sarebbe potuto integrare in un unico atto Trattato e modifiche, anche se ciò sarebbe potuto apparire eccessivamente riduttivo, visto che un testo consolidato in sé non ha valore giuridico, in quanto tutti i testi anteriori restano in vigore. La scelta della “codificazione”, invece, avrebbe per lo meno avuto il pregio di abrogare i Trattati e le modifiche precedenti, poiché dopo la codificazione l’unico atto formalmente in vigore sarebbe

stato appunto il nuovo Trattato frutto della codificazione. Al massimo, si sarebbe potuto accostare alla codifica anche la rifusione, ossia, la possibilità di piccole, lievi e certamente non significative modifiche. Va comunque considerato che la codificazione voluta da Nizza sarebbe stata pur sempre assoggettata alla ratifica degli Stati membri: abrogando i vecchi Trattati e le vecchie modifiche, il risultato sarebbe stato un nuovo Trattato che, per entrare in vigore, avrebbe ovviamente dovuto essere sottoposto al processo di ratifica degli Stati membri.

Con Laeken, invece, si è adottata un'altra ottica: per fare una "Costituzione europea" non si poteva prescindere dalla riforma della sostanza dei Trattati. Ma il processo di ratifica della "Costituzione europea", bruscamente arrestatosi, ha avuto come effetto, tra gli altri, quello di "eliminare" dal gergo europeo proprio il vocabolo che aveva contribuito a cambiare direzione da Nizza a Laeken, ossia, il termine "costituzione".

Che sia stato il termine "costituzione" il motivo del rigetto del nuovo testo non è dato sapere, ma gli sviluppi successivi sembrano voler imputare proprio a questo il fallimento del processo di ratifica.

Basta leggere le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 e il progetto di mandato della CIG (allegato I), alla cui conclusione è stato approvato il Trattato di Lisbona, per rendersene conto. In più passaggi si sottolinea la necessità di abbandonare l'idea di "Costituzione europea", si dice espressamente che il Trattato UE e il Trattato CE, quest'ultimo destinato a diventare Trattato sul funzionamento dell'Unione, non avranno carattere costituzionale, e si afferma categoricamente che il termine "costituzione" non sarà utilizzato, fino alla volontà di escludere dai nuovi Trattati modificati qualsiasi riferimento ai Simboli dell'Unione europea, come la bandiera, l'inno e il motto, proprio perché questi avrebbero potuto significare un

mantenimento dell’idea di costituzione.

A oggi, pertanto, si potrebbe dire che si è giunti a un compromesso sul tema della semplificazione dei Trattati: non si sono fatte modifiche solo formali ma anche sostanziali, quindi, si è andati oltre Nizza, ma, allo stesso tempo, non si è giunti ad avere un unico testo costituzionale europeo, come indicato dal Consiglio di Laeken. Che poi il Trattato di Lisbona realizzi, di fatto, una Costituzione “innominata”, è questione che necessiterebbe di ulteriore approfondimento.

Davide Galliani (2012)