

GUIDA AL TRATTATO DI LISBONA

Andrew Duff¹

Il Trattato di Lisbona è stato firmato il 13 dicembre 2007. L'entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2009.²

Il nuovo trattato rafforzerà la capacità d'azione dell'Unione europea aumentando l'efficienza e l'efficacia delle istituzioni e dei meccanismi decisionali. Con il nuovo trattato, l'Unione europea potrà far fronte alle nuove sfide globali e alle tematiche che più interessano i cittadini, quali il cambiamento climatico, la sicurezza energetica, il terrorismo internazionale, la criminalità organizzata transfrontaliera, l'asilo e l'immigrazione.

Il trattato di Lisbona accrescerà altresì la responsabilità democratica dell'Unione europea aumentando i poteri del Parlamento, rafforzando la Carta dei diritti fondamentali e consolidando lo Stato di diritto. Esso chiarisce e riafferma gli obiettivi e i valori dell'Unione.

Il trattato di Lisbona modifica il *trattato sull'Unione europea (TUE)* (essenzialmente il trattato di Maastricht) e il *trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCE)* (essenzialmente il trattato di Roma), diventato il *trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)*. I due trattati avranno lo stesso valore giuridico.³ Pur non avendo più un carattere costituzionale, il nuovo trattato mantiene le principali realizzazioni del *trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, sottoscritto nel 2004 ma mai ratificato.

La Carta dei diritti fondamentali diviene legalmente vincolante e ha lo stesso valore giuridico dei trattati, anche se il testo della Carta non sarà incluso in questi ultimi.⁴ La Carta è stata proclamata solennemente durante la seduta plenaria del Parlamento dai presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione il 12 dicembre 2007 e sarà poi pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. Un protocollo introduce misure specifiche per il regno Unito e la Polonia concernenti talune eccezioni riguardo alla giurisdizione della Corte di giustizia europea e dei tribunali nazionali in materia di protezione dei diritti sanciti dalla Carta.⁵ Il trattato fornisce una nuova base giuridica per l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.⁶ Il Consiglio delibererà all'unanimità, previa approvazione del parlamento europeo e degli Stati membri.

La nozione di cittadinanza europea viene ribadita e ampliata.⁷ Il diritto dei cittadini di rivolgersi alla Corte europea di giustizia viene ampliato.⁸ La democrazia partecipativa è rafforzata, in particolare mediante il diritto di iniziativa dei cittadini che consente ad almeno un milione di cittadini provenienti

¹ Andrew Duff, deputato al PE (ALDE/UK), era uno dei tre rappresentanti del Parlamento europeo alla Conferenza intergovernativa del 2007 insieme a Elmar Brok (PPE/D) e Enriqué Baron Crespo (PSE/ES).

² Articolo 6, par. 2 del trattato di riforma.

³ Articolo 1 del TUE.

⁴ Articolo 6, par. 1 del TUE; Dichiarazione 1.

⁵ Protocollo sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali alla Polonia e al Regno Unito, Dichiarazioni 61 e 62.

⁶ Articolo 6, par. 2 del TUE e Protocollo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Dichiarazione 2.

⁷ Articoli 8 del TUE e 17 del TFUE.

⁸ Articolo 230, par. 4, del TFUE.

da un numero significativo di Stati membri di invitare la Commissione a presentare una proposta in un determinato ambito.⁹

Viene introdotta una delimitazione delle competenze conferite all'Unione da parte degli Stati membri più chiara e precisa.¹⁰ L'Unione dispone di tre tipi di competenze: esclusive, concorrenti o complementari e di sostegno o di complemento. Le competenze dell'UE sono peraltro limitate a quelle espressamente sancite dai trattati e, per quanto riguarda le competenze non esclusive, il loro esercizio è regolato dai principi di sussidiarietà e proporzionalità.¹¹ Viene altresì riconosciuta la dimensione regionale e locale della sussidiarietà.

Viene inoltre introdotta una clausola di flessibilità che consente all'Unione di acquisire i poteri necessari per realizzare i propri obiettivi qualora i trattati non li abbiano già previsti.¹² Le competenze possono essere estese o ridotte.¹³ Gli Stati membri potranno avvalersi del diritto di ritiro dall'Unione.¹⁴

La codecisione tra il Consiglio e il Parlamento viene estesa in modo considerevole (come previsto dalla Costituzione) e diviene la procedura legislativa ordinaria.¹⁵ Di particolare importanza è l'estensione della codecisione ai settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti e dei fondi strutturali, oltre all'attuale "terzo pilastro" di giustizia e affari interni nel suo insieme. Il Parlamento europeo diventa colegislatore su un piano di parità per la quasi totalità della legislazione europea. La nuova procedura di bilancio garantisce piena parità tra il Parlamento e il Consiglio per quanto concerne l'approvazione del bilancio annuale (la distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie è soppressa). Anche il quadro finanziario pluriennale, che diviene giuridicamente vincolante, deve essere approvato dal Parlamento.¹⁶

Il voto a maggioranza qualificata diviene norma generale in seno al Consiglio. Esso prevede una doppia maggioranza del 55% degli Stati rappresentanti il 65% della popolazione (mentre per formare una minoranza di blocco sono necessari almeno quattro Stati).¹⁷ 40 ambiti importanti passano dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata, ivi inclusi i campi della giustizia e degli affari interni. Soltanto le aree più sensibili rimangono soggette all'unanimità: sistema tributario, sicurezza sociale, diritti dei cittadini, lingue, sedi delle istituzioni e le linee principali delle politiche comuni di difesa, sicurezza e di politica estera. In alcune di queste aree, quali ad esempio le misure antidiscriminatorie, il Parlamento esercita il diritto di approvazione,¹⁸ mentre per altre, come le tasse ecologiche, vengono introdotte *passerelle* specifiche alla procedura legislativa ordinaria.¹⁹

Il nuovo sistema non entrerà in vigore fino al 2014. È previsto inoltre un periodo transitorio fino al 2017, durante il quale una decisione potrà essere bloccata in base alle regole di voto definite dal trattato di Nizza.²⁰ Inoltre, un nuovo meccanismo basato sul "compromesso di Ioannina" prevede che il 55% degli Stati che formano una minoranza di blocco possa chiedere il riesame di una proposta prima che

⁹ Articoli 8b del TUE e 21 del TFUE.

¹⁰ Articoli 2a-2e del TFUE e Protocollo sull'esercizio delle competenze condivise.

¹¹ Articolo 3b del TUE.

¹² Articolo 308 del TFUE.

¹³ Articolo 48(2), del TUE; Dichiarazione 18.

¹⁴ Articolo 49a del TUE.

¹⁵ Articolo 251 del TFUE.

¹⁶ Articoli 9a, par. 1, 9c, par. 1 del TUE e 268-279b del TFUE.

¹⁷ Articoli 9c, par. 4 del TUE e 205 del TFUE.

¹⁸ Articolo 16e del TFUE.

¹⁹ Articolo 175 del TFUE.

²⁰ Articolo 9c, par. 5 del TUE e articoli 3 e 4 del Protocollo sulle disposizioni transitorie.

quest'ultima sia adottata.²¹ Un protocollo negoziato nelle ultime ore della CIG su richiesta della Polonia stabilisce che il Consiglio può abrogare o modificare la clausola di Ioannina solo per consenso.²²

La cooperazione rafforzata²³ tra nove o più Stati membri sarà più facile e più mirata, in virtù del fatto che un gruppo ristretto può introdurre il voto a maggioranza qualificata laddove rimane il voto all'unanimità in seno al Consiglio dei 27.²⁴ Nel settore della difesa gli Stati membri che hanno le capacità necessarie e desiderano farlo possono instaurare una cooperazione strutturata (permanente).²⁵ È introdotta una clausola di solidarietà in base alla quale se uno Stato membro subisce un'aggressione armata gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza.²⁶

Un nuovo Presidente del Consiglio europeo permanente (eletto per due anni e mezzo) presiederà e animerà i lavori del Consiglio. Assicurerà la preparazione delle riunioni del Consiglio e presenterà al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni.²⁷ Il Consiglio europeo diviene un'istituzione a pieno titolo dell'Unione, soggetta al controllo della Corte di giustizia europea.²⁸

Ad eccezione del Consiglio dei ministri degli Esteri, presieduto dall'alto rappresentante, gli altri Consigli settoriali saranno presieduti dai ministri rappresentanti tre Stati membri per un periodo di diciotto mesi.²⁹ Il Consiglio delibererà in seduta pubblica.³⁰

Il nuovo trattato introduce il principio della proporzionalità degressiva per l'assegnazione dei seggi nel Parlamento europeo. Paradossalmente, tale principio è stato subito violato dalla CIG che ha assegnato un seggio in più all'Italia per il periodo 2009-14, stabilendo che il Parlamento sarà composto da 750 deputati più il Presidente.³¹ Lo Stato più grande (la Germania) avrà 96 deputati, mentre quelli più piccoli (Malta e Lussemburgo) ne avranno sei. I deputati al Parlamento europeo rappresenteranno quindi i "cittadini dell'Unione" piuttosto che i "popoli degli Stati".³²

Il Presidente della Commissione sarà eletto dal Parlamento. Il candidato sarà proposto al Parlamento dal Consiglio europeo, che delibererà a maggioranza qualificata, tenendo conto dei risultati delle elezioni del Parlamento europeo.³³ Il Parlamento inoltre voterà sull'investitura della Commissione nel suo insieme³⁴, incluso l'alto rappresentante per gli affari esteri, il quale sarà anche vicepresidente della Commissione.³⁵ Dopo il 2014, verrà ridotto il numero dei membri della Commissione europea, che sarà pertanto composta da un numero di commissari corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo non adotti una decisione diversa (all'unanimità). Al fine di

²¹ Dichiarazione 7.

²² Protocollo sulla decisione del Consiglio relativa all'attuazione degli articoli 9c, paragrafo 4 del trattato sull'Unione europea e 205, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017 da un lato, e dal 1° aprile 2017 dall'altro.

²³ Articoli 10 del TUE e 280a-280i del TFUE.

²⁴ Articolo 280h del TFUE.

²⁵ Articoli 28a (6) e 28e del TUE e Protocollo sulla cooperazione strutturata istituita dall'articolo 28a del TUE.

²⁶ Articoli 28a (7) del TUE e 188r del TFUE.

²⁷ Articolo 9b TUE; Dichiarazione 6.

²⁸ Articolo 230 del TFUE.

²⁹ Articoli 9c, par. 9 del TUE, 201b, par. b del TFUE; Dichiarazione 9.

³⁰ Articolo 9c, par. 8, del TUE.

³¹ Articolo 9a, par. 2, del TUE; Dichiarazione 4.

³² Articolo 189 TCE.

³³ Articolo 9d, par. 7, del TUE; Dichiarazioni 6 e 11.

³⁴ Articolo 9d del TUE.

³⁵ Articolo 9e del TUE.

garantire condizioni di parità tra gli Stati membri è introdotto un sistema di rotazione che farà sì che ogni Stato membro sarà rappresentato in seno a due collegi su tre.³⁶

Un alto rappresentante per gli affari esteri con il doppio incarico presiederà il Consiglio "Affari esteri". L'alto rappresentante sarà nominato dal Consiglio europeo con l'accordo del Presidente della Commissione.³⁷ Il Parlamento verrà consultato per la nomina del primo alto rappresentante ad interim, prevista per il gennaio 2009.³⁸ L'alto rappresentante avrà l'incarico di dirigere un nuovo Servizio europeo per l'azione esterna, costituito da funzionari provenienti da servizi competenti del segretariato generale del Consiglio dei ministri e della Commissione e da personale distaccato di servizi diplomatici nazionali. Il Servizio europeo per l'azione esterna verrà istituito dal Consiglio nel corso del 2008, previa consultazione del Parlamento europeo e approvazione della Commissione.³⁹ Dato che il Servizio europeo per l'azione esterna verrà finanziato con il bilancio dell'Unione europea, i deputati al PE eserciteranno un'importante funzione di controllo.

La giurisdizione della Corte di giustizia è estesa a tutte le attività dell'Unione ad eccezione della politica estera e di sicurezza comune.⁴⁰ Tuttavia, la Corte svolge una funzione di controllo nel caso di violazioni procedurali o di conflitti di competenze (controllando di fatto il confine fra il primo e secondo pilastro). Può ricevere i ricorsi contro le misure che limitano i diritti delle persone e esprimere un parere in merito ai trattati internazionali.⁴¹ Qualora il parere della Corte sia contrario, l'accordo previsto non può entrare in vigore a meno che non sia modificato o che i trattati siano rivisti.⁴² Il numero degli avvocati generali viene aumentato da otto a undici.⁴³ Potranno essere istituiti dei tribunali specializzati, previo accordo del Parlamento, ad esempio in materia di brevetti.

Viene affermato il primato del diritto comunitario, per quanto sommariamente.⁴⁴ Gli Stati membri devono garantire mezzi di tutela adeguati e la facoltà della Corte e della Commissione di infliggere sanzioni in caso di violazioni viene rafforzata.⁴⁵ L'estensione dei poteri della Corte nel campo dei diritti della proprietà intellettuale deve essere presa all'unanimità.⁴⁶

È introdotta la personalità giuridica unica dell'Unione nell'insieme delle sue competenze nell'ambito del diritto internazionale.⁴⁷ Gli Stati membri potranno concludere unicamente accordi internazionali compatibili con il diritto comunitario. Il Parlamento dovrà approvare tutti gli accordi relativi ai settori soggetti alla procedura legislativa ordinaria, gli accordi di associazione e gli accordi con implicazioni di tipo istituzionale o di bilancio.

La personalità giuridica unica implica che il "terzo pilastro" nel campo della giustizia e degli affari interni scomparirà definitivamente dopo un periodo di transizione di cinque anni, mentre le politiche comuni nello *spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, incluso Schengen, rientrano nel "primo pilastro" o

³⁶ Articolo 9d, par. 5, del TUE; Dichiarazione 10.

³⁷ Articolo 9e TUE; Dichiarazione 6.

³⁸ Dichiarazione 12.

³⁹ Articolo 13a TUE; Dichiarazione 15.

⁴⁰ Articoli 9f e 11, par. 1 del TUE.

⁴¹ Articolo 240a del TFUE.

⁴² Articolo 188n, par. 11, del TFUE.

⁴³ Dichiarazione 38.

⁴⁴ Dichiarazione 17.

⁴⁵ Articolo 228, par. 2-3, del TFUE.

⁴⁶ Articolo 229a del TFUE.

⁴⁷ Articolo 46a del TUE.

metodo comunitario.⁴⁸ Il diritto di iniziativa della Commissione in materia di giustizia e affari esteri viene tuttavia condiviso con un quarto degli Stati membri.⁴⁹

La politica estera e di sicurezza comune rientra nel TUE e continua ad essere soggetta a procedure decisionali intergovernative specifiche.⁵⁰ Il mandato dell'Agenzia europea per la difesa viene altresì ampliato.⁵¹

Di conseguenza, sebbene le competenze della Commissione, del Parlamento e della Corte vengano estese alle politiche comunitarie relative agli affari interni, gli Stati membri conservano il diritto di iniziativa in determinati casi. Vi sono inoltre procedure chiamate "freni di emergenza" che consentono agli Stati membri di rivolgersi al Consiglio europeo qualora ritengano che siano in gioco gli interessi vitali della nazione. In tutti questi casi, gli altri Stati sono spinti in direzione di una cooperazione rafforzata.

Per quanto riguarda il Regno Unito e, con qualche esitazione, l'Irlanda sono stati introdotti dei protocolli specifici che consentono a questi Stati di aderire o meno alle politiche comuni dell'Unione europea per quanto riguarda gli accordi di Schengen e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Tale privilegio potrà essere esercitato solamente secondo i termini, le condizioni e i tempi stabiliti, caso per caso, dal Consiglio e dalla Commissione (che cercheranno di rafforzare quanto più possibile la partecipazione e la coerenza).⁵² Il Regno Unito non può perciò aderire all'inizio di una procedura legislativa per poi cambiare posizione. Non potrà neppure continuare a insistere su una politica esistente, nel momento in cui gli altri Stati la volessero modificare. Allo stesso modo, non potrà continuare a partecipare alle attuali politiche comuni se, dopo un periodo di transizione di cinque anni, non intende riconoscere i nuovi poteri della Commissione, del Parlamento o della Corte.⁵³

Il Regno Unito ha spinto i propri partner ad erigere delle barriere per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori. Ogni Stato membro può ora porre il veto su una disposizione in materia di mobilità dei lavoratori affermando che riguarda aspetti "importanti" (piuttosto che "fondamentali") della sicurezza sociale nazionale.⁵⁴ Il Consiglio europeo può sospendere il processo legislativo.

Il tempo concesso ai parlamenti nazionali per esaminare le proposte legislative passa da sei a otto settimane. Un terzo dei parlamenti nazionali può respingere una proposta legislativa adducendo la violazione del principio di sussidiarietà, la cosiddetta procedura del "cartellino giallo". La Commissione riconsidererà la proposta. Inoltre, se una maggioranza semplice dei parlamenti nazionali continua a respingere la proposta, la Commissione riferirà il parere motivato al Consiglio e al Parlamento, che dovranno deliberare in merito, secondo la cosiddetta procedura del "cartellino arancione".⁵⁵ Una nuova clausola definisce tutte le funzioni formali dei parlamenti nazionali in merito agli affari comunitari.⁵⁶

⁴⁸ Articolo 10 del Protocollo sulle disposizioni transitorie.

⁴⁹ Articolo 61i del TFUE.

⁵⁰ Articoli 10a-28e TUE.

⁵¹ Articolo 28a del TUE.

⁵² Articolo 5 del Protocollo di Schengen, Protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

⁵³ Articolo 10 del Protocollo sulle disposizioni transitorie.

⁵⁴ Articolo 42 del TFUE.

⁵⁵ Articolo 7, par. 2 e 7, par. 3 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea. Per il ruolo dei parlamenti nazionali si vedano in particolare gli articoli 3b, 8a(2), 8c e 48 (2-3) e (7) TEU e 61b, 65 e 308(2) TFUE.

⁵⁶ Articolo 8c del TUE.

Al Comitato delle regioni viene conferito il diritto di adire la Corte di giustizia.⁵⁷ Il dialogo tra le istituzioni e la società civile, inclusa la chiesa, viene rafforzato.⁵⁸ I vertici tripartiti con le parti sociali sono sanciti dal trattato.⁵⁹

Sono introdotte nuove basi giuridiche per quanto riguarda i diritti di proprietà intellettuale, lo sport, lo spazio, il turismo, la protezione civile e la cooperazione amministrativa.⁶⁰ La politica ambientale è integrata da un riferimento alla lotta al cambiamento climatico.⁶¹ La politica dell'energia è rafforzata per quanto riguarda la sicurezza e l'interconnettività degli approvvigionamenti e la solidarietà.⁶² La politica dell'allargamento dovrà tenere conto dei criteri di Copenaghen.⁶³ Il ruolo della Commissione nella procedura dei disavanzi eccessivi viene rafforzato.⁶⁴ Sebbene la concorrenza non sia più uno degli obiettivi ufficiali dell'Unione, lo status della politica di concorrenza rimane (probabilmente) inalterato.⁶⁵

La governance economica dell'Unione viene adeguata in modo da concedere maggiore autonomia di azione all'eurogruppo, anche nell'ambito di istituzioni finanziarie internazionali.⁶⁶ Una base giuridica specifica viene introdotta per i servizi di interesse economico generale.⁶⁷

Una nuova clausola orizzontale garantisce che, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche, l'Unione tenga conto della dimensione sociale del mercato unico, delle esigenze relative allo sviluppo sostenibile e alla lotta contro la discriminazione.⁶⁸

Viene introdotta una nuova gerarchia delle norme mediante la distinzione tra atti legislativi, atti delegati e atti di esecuzione⁶⁹, tuttavia i termini "legge" e "legge quadro", postulati nel 2004, sono stati abbandonati mentre si è preferito mantenere l'attuale terminologia (direttive, regolamenti e decisioni). Il Parlamento e il Consiglio avranno uguali poteri per quanto attiene alla definizione delle modalità di controllo degli atti delegati e degli atti di esecuzione (comitatologia).⁷⁰

Il Parlamento ha un ruolo rafforzato nella procedura di revisione dei trattati: ottiene il diritto di iniziativa, partecipa alla convenzione che è al centro della procedura di revisione (e la sua approvazione è necessaria qualora si decida di non convocare una convenzione). Le procedure di revisione semplificate per le modifiche minori vengono mantenute: le politiche interne possono essere modificate mediante una decisione unanime del Consiglio europeo, previa approvazione degli Stati membri (consultazione del Parlamento europeo); un'altra procedura semplificata consente di passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata o da una procedura legislativa speciale alla procedura

⁵⁷ Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, articolo 230, par. 3 del TFUE.

⁵⁸ Articoli 8b del TUE e 16c del TFUE.

⁵⁹ Articolo 136a del TFUE.

⁶⁰ Rispettivamente, articoli 97a, 149, 172a, 176b, 176c, 176d del TFUE.

⁶¹ Articolo 174 del TFUE.

⁶² Articolo 176a del TFUE.

⁶³ Articolo 49 del TUE.

⁶⁴ Articolo 104 del TFUE.

⁶⁵ Protocollo sul mercato interno e sulla concorrenza.

⁶⁶ Articoli 115a - 115c del TFUE.

⁶⁷ Articolo 16 del TFUE; Protocollo sui servizi di interesse economico generale.

⁶⁸ Articoli 2 del TUE e 2a-6b del TFUE.

⁶⁹ Articoli 249-249d del TFUE.

⁷⁰ Articoli 249b e 249c del TFUE.

legislativa ordinaria mediante decisione unanime del Consiglio (e previa approvazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali), secondo la procedura chiamata *passerella*.⁷¹

*

*

*

Se verrà ratificato, il trattato di Lisbona consentirà di compiere un passo decisivo verso l'evoluzione costituzionale dell'Unione europea. Dal punto di vista storico la sua importanza è equiparabile a quella del trattato di Maastricht (1991) che introdusse la moneta unica e definì le prime disposizioni in materia di politica estera e di sicurezza e per la cooperazione nelle attività di polizia e giudiziarie.

L'accordo sul nuovo trattato segnerà la fine di una fase di integrazione politica controversa iniziata con la convenzione sulla Carta dei diritti fondamentali nel 1999 e successivamente sviluppata con il trattato di Nizza (2000), la dichiarazione di Laeken (2001), la convenzione sul futuro dell'Europa (2002-03), il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (2004), i referendum svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi (2005) e il successivo "periodo di riflessione".

Con l'entrata in vigore del nuovo trattato, l'Unione europea non avrà bisogno e non cercherà il trasferimento di nuove competenze da parte degli Stati membri. Sebbene un'ulteriore razionalizzazione e semplificazione siano possibili e auspicabili, il sistema di governo stabilito a Lisbona dovrebbe, in linea di principio, essere forte e stabile.

⁷¹ Eccetto per la politica di difesa. Articolo 48 del TUE.