

★ forma e sostanza del nuovo trattato di Lisbona

Il trattato di Lisbona introduce all'interno dell'architettura istituzionale dell'Unione la quasi totalità degli importanti elementi innovativi già contenuti nel trattato costituzionale (TCost.) affondato nel 2005 dai referendum francese ed olandese.

Rispetto al trattato costituzionale la diversa forma del trattato di Lisbona è sicuramente più complessa, la lettura del nuovo trattato non è semplice neanche agli occhi dei più esperti e navigati giuristi europei figurarsi per i semplici cittadini. Ma come ogni buon compromesso al livello europeo richiede, questo era il prezzo da pagare per avere nella sostanza un'Unione Europea più coerente al suo interno e più coesa sulla scena internazionale.

Il trattato di Lisbona al contrario del defunto trattato costituzionale che avrebbe sostituito *in toto* i due trattati esistenti (il Trattato sull'Unione Europea TUE, ed il trattato istitutivo della Comunità Europea TCE) è un mero trattato modificativo dei due trattati esistenti, così come lo sono stati il trattato di Maastricht, quello di Amsterdam e quello di Nizza.

Il trattato di Lisbona si compone di soli due lunghi articoli modificativi, il primo che va a modificare il **Trattato sull'Unione Europea (TUE)** ed il secondo il trattato istitutivo della Comunità Europea (TCE). In pratica quindi rimangono due i trattati europei, anche se il secondo cambia denominazione e da TCE si trasforma in **trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**.

La forma del nuovo trattato non risponde sicuramente all'esigenza più volte manifestata di una semplificazione della forma nella quale le norme e le regole europee sono contenute rendendole più chiare ai cittadini. Infatti il contenitore, un trattato meramente emendativo mal si addice a contenere i contenuti in esso versati. Le modifiche apportate, come vedremo, sono infatti molto rilevanti ed incidono fortemente sui tratti costitutivi l'Unione europea, evidenziando quindi lo squilibrio fra contenuto e contenitore.

★ ▪ Le modifiche al Trattato sull'Unione Europea (TUE)

Il TUE è il primo dei due trattati che regolano il funzionamento dell'Unione Europea, esso contiene 55 articoli distribuiti in 6 titoli, in particolare contiene:

- Principi e norme fondamentali dell'Unione
- Stabilisce gli obiettivi, valori e competenze
- Definisce l'assetto istituzionale dell'Unione
- Regola i rapporti con i paesi membri e con i cittadini europei
- Detta le regole per revisione, adesione e recesso
- Contiene le disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione

Le principali modifiche apportate dal trattato di Lisbona al TUE possono essere riassunte con le seguenti:

⇒ La personalità giuridica dell'Unione

L'art. 1 par. 3 statuisce che l'Unione "sostituisce e succede alla Comunità Europea" il cui richiamo all'interno dei due trattati scomparirà. In base a questo articolo in combinato con l'art. 46 del TUE, **l'Unione avrà una personalità giuridica unica**.

La norma semplifica in maniera rilevante la nuova architettura dell'Unione infatti pur continuando ad essere due i trattati istitutivi dell'Unione Europea, essi corrispondono ad un unico soggetto giuridico, l'Unione. Mentre prima i due trattati il TUE ed il TCE si riferivano a due soggetti giuridici diversi, l'Unione e la Comunità, a due sistemi giuridici differenti, il diritto dell'Unione ed il diritto comunitario che regolavano una complessa struttura a tre pilastri di cui due PESC e GAI all'interno del diritto dell'Unione ed il terzo rappresentato dalla Comunità all'interno del diritto comunitario.

Con il trattato di Lisbona, la situazione viene semplificata in questo modo:

- un solo soggetto giuridico: **l'Unione**
- un unico sistema giuridico: **il diritto dell'Unione**
- un unico complesso istituzionale (**soppressione dei 3 pilastri**)

⇒ I valori e gli obiettivi dell'Unione

Per quanto riguarda i **valori** a cui si richiama l'Unione europea viene aggiunto l'art 1 bis, che a quelli già previsti dal TUE, include anche il rispetto della dignità umana, l'uguaglianza, il pluralismo, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e la non discriminazione, desunti dapprima solo in via giurisprudenziale.

L'art. 2 sugli **obiettivi** dell'Unione viene interamente riscritto secondo le disposizioni previste dal trattato costituzionale aggiungendo a quelli esistenti, la promozione del progresso scientifico e tecnologico, la promozione della pace e del benessere dei popoli. Rispetto alla formulazione del trattato costituzionale viene invece abrogato il riferimento ad una "concorrenza libera e sfalsata" su richiesta francese. Il riferimento viene però inserito in un "Protocollo sul mercato interno e concorrenza" allegato ai trattati.

⇒ La delimitazione delle competenze dell'Unione

Per avere un quadro chiaro ed esauriente del complesso delle norme sulle competenze dell'Unione europea e dei principi fondamentali che regolano tale complesso di norme è necessario combinare diversi articoli disseminati all'interno dei due nuovi trattati. Questo diverso criterio redazionale rispetto al trattato costituzionale che raccoglieva tutte insieme le norme che regolavano le competenze dell'Unione nella Parte I (artt. da I-11 a I-18), spezzando questo quadro unico rende problematica la loro individuazione. Nel TUE (art. 3ter) viene mantenuta la norma sui principi fondamentali, mentre si trovano nel TFUE le varie disposizioni che definiscono le categorie di competenze (artt. dal 2 al 6 TFUE) e la norma sulla clausola di flessibilità (art. 352 TFUE). Questa seconda serie di norme verranno analizzate nelle prossime schede pratiche sul trattato di Lisbona, ora ci soffermeremo invece sui principi fondamentali che regolano tali norme e che **delimitano l'ambito di intervento dell'Unione europea**.

Nel TUE, l'art. 3ter sostituisce in toto gli abrogati articoli 4 e 5 del vecchio TUE per meglio specificare i fondamentali principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità ai quali i trattati si ispirano per delimitare e regolare le competenze dell'Unione. In particolare:

- secondo il **principio di attribuzione**¹: *l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da essi stabiliti. Qualsiasi competenza non espressamente attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli stati membri.*

Tale principio si ispira quindi ad una logica di definizione specifica degli ambiti di competenza dell'Unione al contrario di quanto era stato proposto in ambito di convenzione europea con il "progetto penelope" che proponeva invece la definizione delle *missioni* dell'Unione europea e dunque basato su una prospettiva funzionalista. Il risultato finale è stato l'esatto opposto, in sede di negoziazione CIG infatti il principio di attribuzione è stato valutato in maniera rigorosa facendo risaltare il nesso fra obiettivi dell'Unione e competenze attribuite dagli Stati. Inoltre la Dichiarazione finale sull'esercizio delle competenze concorrenti ribadisce una volta di più il mantenimento di spazi normativi in capo agli stati membri laddove gli stessi non l'abbiano espressamente attribuita all'Unione. In particolare, per le competenze concorrenti, "quando l'Unione agisce in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore."²

- secondo il **principio di sussidiarietà**³: *l'Unione, nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, interviene soltanto e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione.*

Il valore del principio di sussidiarietà (valido unicamente nei settori di competenza concorrente e azioni di sostegno) resta immutato rispetto ai precedenti trattati, resta infatti confinato alla limitazione dell'esercizio delle competenze dell'Unione non ponendosi affatto come parametro per la definizione delle stesse o delle materie o settori rientranti nelle diverse categorie⁴. L'unico caso in cui principio di sussidiarietà viene utilizzato per valutare l'attribuzione delle competenze si ha quando la Commissione intenda utilizzare la clausola di flessibilità prevista dall'art. 352 TFUE (ex. art. 308 TCE). Nel qual caso i parlamenti nazionali sono chiamati a giudicare il rispetto del principio di sussidiarietà, operando così in un contesto in cui il

¹ "Trattato di Lisbona, Commento e testo a fronte", Quaderni europei ed internazionali, Senato della Repubblica, n°13, pagina 15, settembre 2008

² Dichiarazione finale sull'esercizio delle competenze concorrenti, allegata al trattato di Lisbona

³ "Trattato di Lisbona, Commento e testo a fronte", Quaderni europei ed internazionali, Senato della Repubblica, n°13, pagina 15, settembre 2008

⁴ Cfr art. I-11, par.1 TCost e art. 5 TUE come modificato dal Tratta di Lisbona

richiamo a tale principio si estende necessariamente anche a verificare il fondamento stesso del ricorso alla competenza che si vuole attivare⁵.

- secondo il **principio di proporzionalità**⁶: *il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non vanno al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei Trattati.*

Il rispetto del principio di proporzionalità viene regolato dall' art.5 del TUE nel quale si prevede che l'invio delle proposte della Commissione deve essere valutato anche sulla base di tale principio. Ne consegue che l'impatto della legislazione che si propone deve essere verificato anche rispetto agli oneri finanziari ed amministrativi sopportati da enti locali, operatori e cittadini. Il principio di proporzionalità è infatti il parametro ultimo in base al quale valutare l'idoneità della regolamentazione proposta esaminandone non solo la sua idoneità ma anche la sua adeguatezza in termini di costi benefici⁷.

⇒ **Il ruolo dei parlamenti nazionali**

Il ruolo dei Parlamenti nazionali è stato notevolmente accresciuto dalle novità introdotte dal trattato di Lisbona (art. 8C TUE). In particolare attraverso una serie di meccanismi informativi i parlamenti nazionali devono essere informati rispetto:

- a) agli atti delle istituzioni comunitarie;
- b) alle domande di adesione dei nuovi stati membri;
- c) alla partecipazione alla valutazione delle politiche europee in materia di Spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- d) alla partecipazione alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e Parlamento Europeo;
- e) alla vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedure previste dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Quest'ultimo punto risulta la novità principale apportata dal trattato di Lisbona in quanto permette ai parlamenti nazionali di esprimersi formulando un parere motivato in merito alla conformità da parte di un atto legislativo, proposto dalla Commissione, al principio di sussidiarietà.

Il meccanismo di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà secondo quanto previsto dall'art. 3 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede che:

- 1) La Commissione invia la sua proposta legislativa ai parlamenti nazionali che hanno 8 settimane di tempo per esaminarla ed al termine esprimere un parere motivato rispetto alla conformità dell'atto al principio di sussidiarietà.
- 2) Ciascun Parlamento a tal proposito dispone di 1 o 2 voti a seconda della sua composizione bicamerale od unicamerale.
- 3) Nel caso in cui la proposta della Commissione non fosse ritenuta conforme al principio di sussidiarietà secondo un numero di parlamenti nazionali *pari alla maggioranza semplice dei voti attribuiti agli stessi*⁸,
- 4) la Commissione può decidere di:
 - a. Ritirare la proposta
 - i. in tal caso la procedura di chiude
 - b. Modificare la proposta
 - i. – in tal caso l'atto dovrebbe essere oggetto di un ulteriore discussione da parte dei Parlamenti nazionali
 - c. Mantenere la proposta
 - i. in tal caso la Commissione dovrà redigere un parere motivato per cui ritiene che il progetto legislativo sia conforme al principio di sussidiarietà

Nel caso **c) mantenga la proposta** il parere motivato della Commissione e dei parlamenti nazionali dovranno essere inviati al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto durante l'iter legislativo. Da ciò la fondamentale innovazione introdotta, infatti:

- prima della conclusione della prima lettura della procedura ordinaria, il legislatore (Consiglio e Parlamento) deve esaminare la compatibilità della proposta rispetto al principio di sussidiarietà tenendo conto in particolare dei pareri motivati della Commissione e dei parlamenti nazionali.

⁵ F. Bassanini, G. Tiberi "Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona", Il Mulino, 2007, pag 141

⁶ "Trattato di Lisbona, Commento e testo a fronte", Quaderni europei ed internazionali, Senato della Repubblica, n°13, pagina 15, settembre 2008

⁷ F. Bassanini, G. Tiberi "Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona", Il Mulino, 2007, pag 142

⁸ Nel caso che i pareri rappresentino un terzo dei voti attribuiti dai parlamenti nazionali la Commissione è comunque tenuta a riesaminare la proposta. Tale soglia è abbassata ad un quarto nel caso di proposte nel settore spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

- Se la maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o la maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento Europeo, ritiene che la proposta legislativa non sia conforme al principio di sussidiarietà **l'atto non forma oggetto di ulteriore esame.**

In questo modo i Parlamenti nazionali entrano in maniera diretta nell'iter legislativo comunitario, di fatto influenzando il legislatore nell'atto delle sue funzioni.

⇒ **La primazia del diritto comunitario**

L'esplicito riferimento riguardo alla supremazia del diritto comunitario rispetto al diritto nazionale previsto dal trattato costituzionale (art. 1-6 TCost.) è stato eliminato dal testo del trattato di Lisbona. Tale elemento viene ripreso nella Dichiarazione n°17 nella quale si afferma che per giurisprudenza costante della Corte di Giustizia dell'Unione europea, a partire dalla sentenza Costa-Enel del 15 luglio 1964 " i Trattati ed il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli stati membri, alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza".⁹

⇒ **La Carta dei Diritti Fondamentali**

L'art. 6 al par. 1 comma 1 del TUE afferma che *"alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è stato riconosciuto lo stesso valore giuridico dei trattati"*, nonostante al contrario di quanto era avvenuto nel trattato costituzionale la stessa non è stata inserita né integralmente né in parte nel trattato di Lisbona. Sempre secondo lo stesso comma dell'art. 6 l'Unione riconosce i diritti, le libertà, e i principi della Carta come adattata in occasione della sua proclamazione solenne nell'aula del Parlamento europeo di Strasburgo lo scorso 12 dicembre 2007.

L'art. 6 ai commi 1,2,3 infine precisa che le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite dai trattati.

Infine per quanto riguarda l'ambito di applicazione nei diversi paesi europei uno Protocollo allegato al trattato specifica che:

- *"prendendo atto dell'auspicio della **Polonia e del Regno Unito** di chiarire determinati aspetti dell'applicazione della Carta"*:
 - o la Carta non estende la competenza della Corte o di qualunque altro organo giurisprudenziale di Polonia o Regno Unito a ritenere che le leggi, le disposizioni, le pratiche o le azioni amministrative della Polonia o del Regno Unito non siano conformi ai diritti e alle libertà e ai principi fondamentali che essa afferma¹⁰
 - o ove una disposizione della Carta faccia riferimento a leggi e pratiche nazionali, detta disposizione si applica alla Polonia e al Regno Unito, soltanto nella misura in cui i diritti o i principi in essa contenuti sono riconosciuti nelle pratiche dei due paesi suddetti¹¹.

⇒ **Le procedure di revisione dei Trattati**

Il nuovo trattato di Lisbona modifica profondamente le norme che regolano la revisione dei trattati, rendendole più trasparenti e partecipative. L'art.48 del TUE prevede infatti due distinte procedure di revisione:

1) procedura ordinaria

La proposizione di modifiche ai trattati possono essere presentate al Consiglio da:

- gli stati membri
- la Commissione
- Il Parlamento europeo

Una volta presentate le proposte modificative il Consiglio le trasmetterà al Consiglio europeo che dovrà valutare se dare avvio all'iter procedurale non prima però di aver consultato obbligatoriamente sia la Commissione che il Parlamento europeo. Nello stesso tempo le proposte modificative dovranno essere notificate anche ai Parlamenti nazionali.

Se il Consiglio europeo decide di dar via all'iter procedurale di modifica dei trattati:

- dovrà convocare una Convenzione nella quale siederanno rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo, dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, della Commissione.
 - La Convenzione dovrà adottare le raccomandazioni "per consenso" ed inviarle alla CIG.

⁹ Dichiarazione n°17 al Trattato di Lisbona

¹⁰ "Trattato di Lisbona, Commento e testo a fronte", Quaderni europei ed internazionali, Senato della Repubblica, n°13, pagina 15, settembre 2008, pag.18

¹¹ idem

- ii. In sede CIG i governi saranno però liberi di modificare il progetto della convenzione senza alcun aggravio procedurale nel caso se ne discostino
- b. *“qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi”* il Consiglio europeo potrà decidere a maggioranza semplice e con l'assenso del Parlamento europeo di non convocare una Convenzione, definendo egli stesso il mandato della CIG.

Tutte le revisioni dei trattati che seguono la procedura ordinaria devono comunque essere approvate dall'unanimità dagli stati membri ed essere ratificati per via parlamentare o referendaria dagli stessi.

Nel caso in cui trascorsi due anni dall'approvazione delle modifiche al trattato, lo stesso trovi difficoltà ad essere ratificato sebbene sia stato già ratificato da almeno 4/5 degli Stati, la questione è deferita al Consiglio europeo. In questo caso una volta esplorate tutte le alternative il Consiglio europeo potrebbe:

- Chiedere il recesso da parte dello stato o degli stati che hanno incontrato difficoltà nella ratifica
- Far recedere dalla “vecchia” Unione i 4/5 degli stati che hanno ratificato per poi farli aderire ad una “nuova” sulla base al trattato modificato.

2) una procedura semplificata

Tutte le disposizioni inserite nella parte III del TFUE relative alle politiche e azioni interne dell'Unione Europea possono essere modificate seguendo una procedura semplificata che non prevede la convocazione di una Conferenza Intergovernativa (CIG).

La procedura è la seguente:

- 1) Il progetto di modifica può essere presentato al Consiglio europeo da:
 - a. Uno stato membro
 - b. La Commissione europea
 - c. Il Parlamento europeo
- 2) Il Consiglio europeo, una volta aver consultato il Parlamento europeo e la Commissione (nel caso di modifiche monetarie anche la Banca Centrale europea), *può votare all'unanimità le modifiche proposte*. L'art. 48 TUE par. 2, 4 parla però espressamente di approvazione e non di ratifica il che potrebbe spianare la strada a forme di recepimento nel diritto interno meno formalizzate.¹²

Nonostante nell'art. 1 del TUE sottolinea il fatto che entrambi i trattati (TUE e TFUE) abbiano lo stesso valore giuridico, quest'ultimo in considerazione dell'introduzione di due diverse procedure di revisione opera a pieno titolo solo nei confronti delle norme derivate, quest'ultime cioè devono essere conformi sia all'uno che all'altro trattato. Ma il rapporto fra i due trattati sembra porsi su **due livelli distinti**, con il TFUE (trattato applicativo) in posizione subordinata rispetto al TUE (trattato base) come conferma il fatto che con la procedura semplificata sia possibile modificare il primo ma non il secondo, e quindi va da sé che il primo dovrà interpretarsi secondo un criterio di conformità con il secondo. In questo modo le norme contenute nei due trattati potranno evolversi autonomamente, le une rispetto alle altre, sarà quindi possibile modificare le norme sulle politiche settoriali senza dover modificare le norme del trattato base.¹³

⇒ Adesione e Recesso dall'Unione

Adesione

Il nuovo trattato di Lisbona ha modificato notevolmente anche le procedure di adesione e recesso dei paesi dall'Unione. In particolare l'art. 49 TUE ri-afferma innanzitutto i due requisiti essenziali per poter aderire all'Unione europea:

- 1) Il paese interessato deve essere “europeo” dal punto di vista geografico
- 2) Il paese interessato deve rispettare i diritti fondamentali di cui all'art. 2 del TUE

Il rispetto di entrambi i requisiti consente quindi ad ogni stato membro di presentare domanda di adesione all'Unione europea, il cui iter procedurale di articola principalmente in due distinte fasi entrambe caratterizzate dal voto all'unanimità:

¹² F. Bassanini, G. Tiberi “Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona”, Il Mulino, 2007, pag 377

¹³ Idem, pag. 54

- **fase COMUNITARIA:**
 - o Il paese membro interessato deve presentare domanda al Consiglio che deve informare nello stesso tempo anche i parlamenti nazionali ed il parlamento europeo;
 - o sulla domanda di adesione si deve pronunciare il Parlamento europeo (a maggioranza assoluta) ed il Consiglio (all'unanimità) non prima però di aver consultato la Commissione europea.
- **fase INTERGOVERNATIVA:**
 - o E' inoltre necessario un accordo fra i "vecchi" membri ed il paese aderente al fine di regolare le condizioni di ammissione e le relative modifiche dei trattati esistenti che dovranno poi essere ratificate da ciascun paese membro secondo le previste procedure costituzionali.

Recesso

Il nuovo art 49A del TUE prevede anche il diritto di recesso da parte dei paesi membri anche senza una particolare motivazione purché gli stessi agiscano *"in conformità delle proprie norme costituzionali"*. L'iter procedurale prevede

- 1) che sulla base degli orientamenti del Consiglio europeo, l'Unione intavoli un negoziato con lo stato richiedente al fine di accordarsi sulle condizioni di recesso e sui futuri rapporti con l'Unione;
- 2) che tale accordo debba essere sottoposto al voto del Parlamento europeo ed infine concluso dal Consiglio a maggioranza qualificata.

La motivazione per l'introduzione di un tale potere di recesso all'interno del trattato di Lisbona deriva dal lavoro svolto all'interno della Convenzione al fine di trasformare gli attuali trattati in qualcosa di più solido come una costituzione. Ciò avrebbe permesso di poter modificare le norme contenute nei trattati anche in assenza dell'unanimità dei paesi membri. A controbilanciare tale previsione si era voluto riconoscere in capo a ciascun stato membro la possibilità di recedere unilateralmente in modo da non dover restare "imprigionati" in una costituzione non gradita. Nonostante il fallimento della trattato costituzionale e della possibilità di modificare i trattati a maggioranza è stato ritenuto utile lasciare agli stati membri la possibilità di recedere dall'Unione, opzione prevista, ad esempio, in caso di difficoltà di ratifica delle modifiche dei trattati.

⇒ **La disposizione della "passerella"**

L'art 48 par. 7 contiene la disposizione sulla cos'detta "passerella" che prevede la possibilità da parte del Consiglio di decidere all'unanimità di passare in un determinato settore o caso particolare al voto a maggioranza qualificata. Sarà quindi sufficiente che il Consiglio deliberi all'unanimità, previa approvazione a maggioranza assoluta del Parlamento europeo, per cambiare procedura di voto.

Tale disposizione è applicabile:

- per le disposizioni del Titolo V del TUE (disposizione su politica estera e di sicurezza comune)
- per tutte le disposizioni previste nel TFUE (ad esclusioni di quelle con implicazioni militari).

(fine I parte)