



Ottobre 2019

## Prospetto sul Trattato di Lisbona

### I. Disposizioni fondamentali

L'abolizione della struttura cosiddetta dei «tre pilastri» costituisce il principale cambiamento relativo al Trattato di Lisbona. Questo trattato non ha un'esistenza propria; esso **modifica** il Trattato sull'Unione europea<sup>1</sup> e il Trattato che istituisce la Comunità europea<sup>2</sup>; quest'ultimo è ridenominato «Trattato sul funzionamento dell'Unione europea»<sup>3</sup>. Il Trattato di Lisbona modifica inoltre il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom)<sup>4</sup>. Questi tre trattati rimangono in vigore.

L'Unione è dotata di **personalità giuridica** e subentra alla Comunità europea. Euratom continua a esistere accanto all'UE anche se entrambi presentano una struttura organica comune.

Le competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri sono delimitate dal principio di **attribuzione delle competenze**; i principi di **sussidiarietà** e di **proporzionalità** ne disciplinano l'esercizio.

L'**estensione delle competenze** dell'Unione è definita a chiare lettere (competenze esclusive/competenze concorrenti/azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento).

Il numero di seggi al **Parlamento europeo** è stato aumentato mentre quello dei membri della Commissione è mantenuto. Il **Consiglio europeo** diventa un'istituzione ed è dotato di una presidenza stabile (cfr. **scheda 1**).

Dal 2014, viene applicato un nuovo **sistema di calcolo del voto a maggioranza qualificata** (cfr. **scheda 2**).

E' stato introdotto un **diritto d'iniziativa per i cittadini** che permette a un milione di cittadini di un quarto degli Stati membri d'invitare la Commissione a formulare, nell'ambito delle sue attribuzioni, una proposta appropriata su questioni per le quali reputano necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati.

### II. Disposizioni relative alle politiche dell'UE

In sostanza, i **campi d'applicazione del voto a maggioranza qualificata e della codecisione sono stati estesi**. Una clausola generale detta «passerella» consente inoltre al Consiglio europeo di sostituire il voto all'unanimità con quello a maggioranza qualificata, in tutto o parte di un determinato ambito (eccetto per quanto riguarda le decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa).

Il voto all'**unanimità** rimane applicabile – salvo eccezioni – segnatamente nell'ambito della fiscalità, della politica sociale, nonché della politica estera e di sicurezza comune.

Si è proceduto ad una **nuova e più chiara ripartizione delle competenze** all'Unione europea, in particolare modo in settori quali la pesca, lo sport, lo spazio, l'ambiente (i cambiamenti climatici), la politica energetica, il turismo, la protezione civile, la cooperazione amministrativa e l'aiuto umanitario.

L'Unione europea si è data uno **spazio di libertà, sicurezza e giustizia**; è stato inoltre privilegiato il metodo di attribuzione materiale delle competenze e sono stati apportati miglioramenti che riguardano la procedura decisionale, dopo aver abbandonato il voto all'unanimità in numerosissimi ambiti (cfr. **scheda 4**).

La **politica estera e di sicurezza comune** non costituisce più un pilastro a parte, pur continuando a sottostare a regole specifiche (voto all'unanimità; nessuna verifica da parte della Corte di giustizia). Gli elementi salienti sono l'istituzione di un'Alta rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, e la creazione di un servizio europeo per l'azione esterna (cfr. **scheda 5**).

In materia di **governance economica**, sono stati concessi maggiori poteri alla Commissione nonché uno statuto particolare all'Eurogruppo (cfr. **scheda 6**).

### III. Cambiamenti rispetto al Trattato costituzionale

Nell'insieme, il Trattato di Lisbona introduce pochi cambiamenti materiali.

Quello di Lisbona è un semplice trattato «modificatore»: non avrà un carattere costituzionale per cui i trattati esistenti non sono abrogati.

I simboli sono abbandonati: (denominazioni quali la «Costituzione» e «ministri degli Affari esteri»; le disposizioni relative all'inno, il motto, la bandiera, la moneta, ecc.). Soppressione del termine «*Costituzione*» e abbandono dei termini «*leggi*» e «*leggi-quadro*» a vantaggio del mantenimento dei termini attuali «*regolamenti*» e «*direttive*».

Il principio del «primato del diritto dell'Unione europea sul diritto degli Stati membri» non figura nel testo del Trattato ma unicamente nella dichiarazione.

Il ruolo dei parlamenti nazionali è messo meglio in risalto (il reale aumento dei rispettivi poteri risulta invece minimo).

La Carta dei diritti fondamentali<sup>5</sup> non figura nel Trattato che però le conferisce forza giuridicamente vincolante (quest'ultima tuttavia non si applica né al Regno Unito, né alla Polonia né alla Repubblica ceca).

Per quanto riguarda taluni aspetti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il nuovo Trattato instaura un meccanismo specifico di «cooperazione rafforzata».

È previsto un regime transitorio riguardante il potere di esame della Corte di giustizia nell'ambito della cooperazione tra forze di polizia e giudiziaria in materia penale. Al termine di questo periodo, previsto per tutti gli Stati membri, il Regno Unito avrà ancora la possibilità di dichiarare se accetta o meno le nuove competenze della Corte di giustizia.

<sup>1</sup> Trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht, TUE), GU C 83 del 30 marzo 2010, pag. 13.

<sup>2</sup> Trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato di Roma, TCE).

<sup>3</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), GU C 83 del 30 marzo 2010, pag. 47.

<sup>4</sup> Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), GU C 84 del 30 marzo 2010, pag. 1.

<sup>5</sup> Carta dei diritti fondamentali, GU C 83 del 30 marzo 2010, pag. 389.

Il Trattato conferisce un ruolo maggiormente attivo ai **parlamenti nazionali** in taluni ambiti specifici (gli Stati membri conservano segnatamente un potere di veto in materia di diritto di famiglia con riferimento transfrontaliero) e rafforza il loro coinvolgimento diretto tramite il controllo della corretta applicazione del «principio di sussidiarietà» [principio regolatore dell'esercizio delle competenze che deve consentire di determinare se l'Unione possa intervenire o debba lasciar agire gli Stati membri].

La tutela dei **diritti fondamentali** è migliorata (cfr. **scheda 3**).

E' prevista la possibilità di «**cooperazioni rafforzate**» al fine di permettere a taluni Paesi membri di andare avanti e accelerare il processo d'integrazione dell'Unione senza dovere aspettare l'accordo di tutti gli altri Stati. La decisione che autorizza una «cooperazione rafforzata» è adottata dal Consiglio europeo in ultima istanza (autorizzazione a maggioranza qualificata) e a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri. Queste «cooperazioni rafforzate» rimangono in qualsiasi momento aperte a tutti gli altri Stati membri.

E' prevista una **clausola di solidarietà** tra gli Stati membri: il Trattato di Lisbona dispone che l'Unione e gli Stati membri sono tenuti ad agire congiuntamente in uno spirito di solidarietà se un Paese dell'UE è oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo.

Ogni Stato membro dispone della possibilità di **recedere** dall'Unione.

L'articolo 50 del trattato sull'Unione europea (TUE) prevede la possibilità di **recesso d'uno stato membro dell'UE**. Una maggioranza del popolo britannico ha votato nel quadro d'un referendum, il 23 giugno 2016, per un recesso del Regno Unito dell'UE. Il 29 marzo 2017, con la notifica di uscita del Regno Unito dall'UE iniziò a decorrere il termine di due anni, entro il quale un accordo di uscita avrebbe dovuto essere concluso. Il recesso diventa automaticamente effettivo a decorrere di questo termine o all'entrata in vigore del trattato di recesso. Tuttavia, il termine di due anni può essere prolungato per decisi ne del Consiglio europeo, preso all'unanimità, con l'accordo del Regno Unito e di tutti i Stati membri. Ciò è accaduto tre volte e la scadenza è stata prorogata l'ultima volta fino al 31.1.2020.

Il **sistema finanziario** dell'UE viene migliorato, in particolar modo con l'introduzione di un quadro finanziario pluriennale e di una nuova procedura di bilancio (cfr. **scheda 7**).

Nell'ambito di Schengen, un compromesso permette al Regno Unito di decidere, caso per caso, se partecipare o meno allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen nei campi che rilevano della normativa Schengen e per i quali il Regno Unito è già vincolato («opt-in e opt-out»). La possibilità di ricorrere a questo sistema è corredata tuttavia di pesanti conseguenze istituzionali e finanziarie.

L'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo necessita della ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

## Scheda 1: le istituzioni europee

### Il Consiglio europeo

Il Consiglio europeo **diventa un'istituzione** vera e propria. I termini «Consiglio riunito nella composizione dei capi di Stato o di governo» sono sostituiti da «Consiglio europeo».

Il Consiglio europeo è dotato di un **presidente**, eletto a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo (rinnovabile una sola volta). Il compito principale del presidente consiste nel dare slancio alla politica dell'UE, garantire la preparazione e assicurare la continuità dei lavori del Consiglio europeo, ricercare il consenso in seno al Consiglio e assicurare la rappresentazione esterna dell'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, senza pregiudicare le attribuzioni dell'Alta rappresentanza dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza (cfr. Commissione europea risp. la scheda 5). La funzione di presidente del Consiglio europeo non è compatibile con altri mandati nazionali. Il presidente non partecipa al voto.

Oltre al presidente e ai capi di Stato e di governo degli Stati membri, il Consiglio europeo include anche il presidente/la presidente della Commissione europea. Nemmeno questo/questa prende parte ai voti.

### La Commissione europea

La Commissione sarà ancora composta da un rappresentante di ciascun Stato membro, in ossequio ad una decisione del Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008. Questa decisione viene meno all'art. 17.5 TUE che prevedeva – dal 1° novembre 2014 – di ridurre il numero di membri della Commissione ai due terzi del numero di Stati membri.

L'**Alta rappresentante** dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza è membro della Commissione ed è, nel contempo, una dei vicepresidenti.

In merito alla **procedura di nomina** della Commissione, la novità consiste nell'elezione del futuro presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo (su proposta del Consiglio europeo). Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. In un secondo tempo, il presidente, l'Alta rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione, la Commissione è nominata dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata.

### Il Consiglio (dei ministri)

Il voto a **maggioranza qualificata**, ridefinito in base al nuovo sistema di calcolo (cfr. **scheda 2**), diventa la regola per l'adozione di decisioni nell'ambito del Consiglio.

Nel Trattato, sono inseriti dei riferimenti speciali per due formazioni del Consiglio:

- il Consiglio «Affari generali» (che assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio, prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione); e
- il Consiglio «Affari esteri» (che elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione esterna dell'Unione).

La **presidenza** delle formazioni del Consiglio è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio secondo un sistema di rotazione paritaria, ad eccezione della formazione «Affari esteri», che è presieduta dall'Alta rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza.

### La Corte di giustizia dell'Unione europea

L'esercizio del suo **potere d'esame** viene esteso all'insieme dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Mentre invece, la Corte di giustizia non è competente nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

Viene istituito un **comitato di esperti** al fine di dare un parere in merito alla conformità dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale, prima della loro nomina da parte degli Stati membri.

### Il Parlamento europeo

Il Trattato stabilisce i principi che disciplinano la **composizione** del Parlamento europeo:

- esso è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione; il loro numero non può essere superiore a 750, più il presidente (754 per la legislatura 2009 - 2014);
- la rappresentanza dei cittadini è garantita in modo «degressivamente proporzionale»;
- con una soglia minima di sei membri per Stato membro; a nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi (99 per la legislatura 2009 - 2014).

La ripartizione precisa dei seggi è stabilita in una decisione a parte del Consiglio europeo.

In ultima analisi, i **poteri** del Parlamento sono accresciuti, in particolar modo tramite l'estensione della procedura di codecisione e attraverso una nuova procedura di bilancio. Il rafforzamento del ruolo del Parlamento, in particolare nel processo di legislazione, ha promosso la democrazia. D'ora in avanti tutti i trattati devono essere approvati dal Parlamento.

## Scheda 2: il nuovo sistema di voto a maggioranza qualificata

Il 1° novembre 2014, è stato introdotto un **nuovo sistema di calcolo** del voto a maggioranza qualificata riguardante il Consiglio dei ministri e il Consiglio europeo.

Per essere raggiunta, la nuova maggioranza qualificata deve soddisfare i seguenti tre criteri:

- rappresentare almeno il **55 per cento degli Stati membri**;
- formare un numero sufficiente di Stati membri che rappresentino nel contempo almeno il **65 per cento della popolazione dell'Unione**;
- riunire almeno **15 Stati membri**.

Una minoranza di bloccaggio deve includere almeno quattro Stati membri, in caso contrario il voto a maggioranza qualificata si considera raggiunto.

Il «compromesso di Ioannina» figura in una dichiarazione allegata al Trattato.

E' prevista una votazione a maggioranza «super qualificata» (72 per cento degli Stati membri / 65 per cento della popolazione dell'UE, in sostituzione del voto all'unanimità) per quei casi nei quali il Consiglio non si pronuncia su proposta della Commissione oppure dell'Alta rappresentante per gli Affari esteri.

Anche il **campo di applicazione** del voto a maggioranza qualificata viene esteso. Una clausola generale detta «passerella» permette inoltre al Consiglio europeo di sostituire il voto all'unanimità col voto a maggioranza qualificata, in tutto o parte di un ambito specifico (eccetto quelle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa). Il principio dell'unanimità è ancora applicabile solo ai seguenti settori: imposte, politica estera, difesa e sicurezza sociale.

## Scheda 3: la tutela dei diritti fondamentali

Il Trattato di Lisbona rimanda semplicemente alla **Carta dei diritti fondamentali**; tuttavia l'inserimento di un riferimento ne sancisce **la forza giuridicamente vincolante**. Regno Unito, Polonia e Repubblica ceca usufruiscono però di una deroga.

La Carta ha subito alcune modifiche (che erano state aggiunte al testo adottato nel 2000, nell'ambito delle negoziazioni relative al Trattato costituzionale). La sua struttura rimane tuttavia immutata, il catalogo dei diritti è suddiviso in sei capitoli: i diritti individuali connessi alla dignità dell'uomo, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, i diritti legati alla cittadinanza e alla giustizia.

E prevista inoltre l'adesione dell'UE alla **Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo** (previo accordo unanime del Consiglio e ratifica da parte degli Stati membri).

## Scheda 4: lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia diventa politica dell'UE alla stregua delle altre; il «3° pilastro» come tale scompare. **Le competenze dell'UE sono allargate e le procedure decisionali vengono migliorate**, grazie all'abbandono del voto all'unanimità in numerosissimi ambiti.

Vengono introdotte alcune disposizioni particolareggiate al fine di sviluppare una **politica comune in materia di asilo, immigrazione** e controllo delle frontiere esterne, fondata sul **principio di solidarietà** ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario.

In merito alla **cooperazione giudiziaria in materia civile**, il nuovo Trattato sancisce il **principio di riconoscimento reciproco** delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali quale fondamento di tale cooperazione. La regola del voto a maggioranza qualificata annovera un'eccezione rilevante per quanto riguarda la sfera del **diritto di famiglia** (voto all'unanimità al Consiglio, possibilità di veto per i parlamenti nazionali).

Anche nell'ambito della **cooperazione giudiziaria in materia penale** aventi dimensione transfrontaliera, il nuovo Trattato sancisce il **principio del riconoscimento reciproco** delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e prevede inoltre la possibilità di emanare **norme minime relative alla definizione dei reati penali e delle sanzioni** in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale (terrorismo, traffico illecito di stupefacenti, ecc.).

Il Trattato contempla inoltre l'istituzione di una **Procura europea** fondato su Eurojust, al fine di combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Il Trattato consolida la **cooperazione di polizia** associandovi tutte le autorità competenti degli Stati membri (compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi specializzati) e conferisce ad Europol un ruolo maggiore.

Nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale e di cooperazione giudiziaria in materia civile, sono inoltre contemplate numerose **disposizioni particolari**:

- gli Stati membri conservano un **diritto d'iniziativa** (iniziativa che deve tuttavia provenire da un quarto di Paesi membri; mentre il diritto d'iniziativa singolo è abolito);
- il potere di esame della **Corte di giustizia** viene esteso all'insieme di questi ambiti (questo è successo al termine di un periodo transitorio di cinque anni);
- sono previsti dei meccanismi particolari in diversi casi al fine di evitare che la procedura decisionale risulti bloccata dal veto di taluni Stati membri; in caso di opposizione, è previsto il ricorso a **«cooperazioni rafforzate»** a condizioni e modalità particolari rispetto alla procedura legislativa ordinaria.

Infine, nell'ambito dell'**acquis di Schengen** (cfr. colonna III), è stato concesso al Regno Unito e all'Irlanda la possibilità di ricorrere al meccanismo di «opt-in e opt-out» dalla legislazione – ovvero l'opportunità di partecipare o meno a una politica comunitaria – corredata tuttavia di pesanti conseguenze istituzionali e finanziarie.

## Scheda 5: la politica estera e di sicurezza comune (PESC)

Questo settore continua ad essere sottoposto – salvo eccezioni – al voto all'**unanimità** mentre non sottostà al controllo della Corte di giustizia. Nel Trattato è precisato a chiare lettere che l'attuazione della PESC non incide sulle competenze degli Stati membri in materia di politica estera.

Tale politica include la definizione progressiva di una politica di **sicurezza e di difesa comune**.

L'attuazione di tale politica avviene sotto la responsabilità dell'Alto rappresentante per la PESC, nominato dal Consiglio europeo, mediante delibera a maggioranza qualificata, con l'accordo della presidente della Commissione. L'Alto rappresentante riveste un «doppio incarico» poiché:

- è membro della Commissione e nel contempo uno dei vice presidenti della Commissione e
- presiede il Consiglio degli Affari esteri dell'Unione.

Il Trattato istituisce inoltre un **servizio europeo per l'azione esterna** (diretto dall'Alto rappresentante) che affiancherà il ministro nell'esercizio delle sue funzioni. Le attuali delegazioni della Commissione diventano «rappresentanti speciali dell'Unione» (nominati e incaricati dal Consiglio dei ministri di trattare questioni politiche particolari) che esercitano il proprio mandato sotto l'autorità del ministro degli Affari esteri dell'Unione.

## Scheda 6: la governance economica

La **Commissione** ottiene maggiore peso e un ruolo ampliato nel coordinamento degli indirizzi di massima per le politiche economiche (IMPE) e di procedura in caso di disavanzo pubblico eccessivo.

- In merito agli **indirizzi di massima per le politiche economiche**, la Commissione potrà rivolgere direttamente degli avvertimenti ad uno Stato membro la cui politica economica non sia conforme agli indirizzi o rischi di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria. In seguito, la Commissione può presentare delle raccomandazioni al Consiglio che a sua volta indirizza delle raccomandazioni al Paese interessato.
- Per quanto riguarda la procedura relativa ai disavanzi pubblici eccessivi, se la Commissione ritiene che in uno Stato membro esista o rischi di verificarsi un disavanzo pubblico eccessivo, essa può rivolgere direttamente un avvertimento allo Stato membro in questione, e ne informa il Consiglio; le raccomandazioni successive che il Consiglio potrà rivolgere allo Stato membro interessato per rimediare alla situazione si baseranno anche in futuro su una semplice raccomandazione della Commissione.

Nel Trattato è stato inoltre incluso un capitolo che riguarda specificatamente gli «Stati membri che hanno l'euro come valuta». Segnatamente, il Consiglio può adottare misure aggiuntive specifiche per la **zona euro** (gli Stati che stanno fuori da questa zona non partecipano al voto). Il Consiglio può inoltre adottare provvedimenti adeguati per assicurare una rappresentazione unificata della zona euro all'interno delle istituzioni e delle conferenze finanziarie internazionali.

Il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, che è stato firmato nel 2012 e copre 25 Stati membri, ha ulteriormente rafforzato il coordinamento tra i paesi dell'area dell'euro.

Ed infine, il ruolo dell'**Eurogruppo** viene riconosciuto ufficialmente nel Trattato e sottostà ad un protocollo che stabilisce le modalità per le riunioni tra i ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro. È diretto da un presidente (eletto per un mandato di due anni e mezzo, a maggioranza degli Stati membri).

## Scheda 7: gli aspetti finanziari

L'Unione europea si è dotata di un **quadro finanziario pluriennale** (fissato per almeno un quinquennio).

Verrà introdotta una **nuova procedura di bilancio**, simile alla procedura di codecisione (nel caso specifico: lettura unica, in seguito conciliazione) la quale aumenta di conseguenza i poteri del Parlamento.

La distinzione tra spese obbligatorie e quelle non obbligatorie è abbandonata (ciò significa che l'influenza del Parlamento risulta estesa all'insieme del bilancio europeo).