

## **Il Trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta?**

di Bruno Nascimbene e Alessandra Lang

(in "Il corriere giuridico", 2007)

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, pone fine alla crisi dell'Unione europea, durata più di due anni e iniziata dopo i "no" francese e olandese al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa ("Costituzione europea").

La soluzione *all'impasse* è stata trovata grazie alla definizione di un mandato negoziale molto dettagliato, conferito dal Consiglio europeo ad una Conferenza intergovernativa (CIG), che ha facilitato l'accordo tra gli Stati e ha consentito di pervenire ad un risultato che salva la sostanza della Costituzione europea, pur depurandola di ogni espressione troppo carica di significati evocativi: il termine stesso "Costituzione", il riferimento alla "legge" e alla "legge-quadro", i simboli - quali la bandiera, l'inno, il motto - sono stati soppressi. Così, le principali novità che il Trattato di Lisbona introduce (la personalità giuridica unica dell'Unione, la parziale soppressione dei "pilastri", l'estensione del metodo comunitario e del voto a maggioranza qualificata, le riforme istituzionali, la classificazione delle competenze, il valore giuridicamente vincolante della Carta dei diritti fondamentali), non sono propriamente delle novità, perché già erano previste dalla Costituzione europea. Il risultato è stato raggiunto, tuttavia, al prezzo di deroghe o *status* particolari, anche se di rilevanza più politica che giuridica, che è stato necessario concedere ad alcuni degli Stati membri.

## **Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona. Il mandato della CIG del 2007**

Il Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 ha segnato una svolta nel processo di riforma dei trattati. Ritenuto chiuso il "periodo di riflessione" durato due anni ("due anni di incertezza sul processo di riforma"), il Consiglio europeo ha convenuto, in quell'occasione, di convocare una Conferenza intergovernativa ai sensi dell'art. 48 del Trattato UE che, come si dirà poco oltre, ha avuto una rapida conclusione.

Gli Stati membri, con una dichiarazione adottata al Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005, avevano preso atto dei risultati dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi e del limitato numero di Stati membri (dieci) che avevano ratificato il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa ("Costituzione europea", sottoscritto a Roma il 29 ottobre 2004). Era dunque necessario "intraprendere una riflessione comune", pur non rimettendo "in questione la validità della prosecuzione dei processi di ratifica" e si rinviava al "primo semestre del 2006 per procedere ad una valutazione globale dei dibattiti nazionali e per decidere sul seguito del processo". Al Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2006 si decideva che, sulla scorta della valutazione delle consultazioni compiute, venisse presentata una relazione da parte della Presidenza (tedesca) del primo semestre 2007, che il ricordato Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 ha accolto favorevolmente, decidendo di procedere nell'auspicato processo di riforma, convocando la conferenza intergovernativa. La Conferenza (CIG), si afferma, deve operare "conformemente al mandato" allegato alle conclusioni del Consiglio: il mandato (precisa l'allegato alle conclusioni) "costituirà la base e il quadro esclusivi dei lavori della CIG"; i lavori dovranno concludersi "il più presto possibile, e in ogni caso entro il 2007, al fine di concedere tempo sufficiente perché il Trattato risultante possa essere ratificato prima delle elezioni del Parlamento europeo del

giugno 2009"<sup>1</sup>. I lavori si concludevano il 18 ottobre 2007 (la Conferenza intergovernativa a livello di capi di Stato o di governo approvava il progetto di Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea) e il Trattato è stato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007<sup>2</sup>.

L'impegno, dopo la battuta d'arresto subita dal processo di ratifica della Costituzione europea (diciotto sono gli Stati membri che l'avevano ratificata, ma era richiesta la totalità perché, ex art. IV-447, par. 2 della

---

<sup>1</sup> Cfr. le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 sul "Processo di riforma dei trattati", punti 8-14 in [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/94947.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/94947.pdf). Per la dichiarazione ricordata del 16-17 giugno 2005, e le conclusioni del Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2006 si veda, rispettivamente, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/85335.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/85335.pdf) e [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/92213.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/92213.pdf). La Presidenza presentava al Consiglio europeo un progetto di modifica dei trattati che riproduce il mandato allegato alle conclusioni. Il Consiglio, consultato il Parlamento europeo (che ha espresso il proprio parere con la risoluzione dell'11 luglio 2007 "sulla convocazione della Conferenza intergovernativa [CIG]"), la Commissione (il parere è espresso nella comunicazione della Commissione al Consiglio "La revisione dell'Europa per il XXI secolo" COM/2007/412 del 10 luglio 2007) e la Banca centrale europea (parere del 5 luglio 2007 "su richiesta del Consiglio dell'Unione europea in relazione all'apertura di una conferenza intergovernativa invitata ad elaborare un trattato di riforma dei trattati esistenti", in *G.U.U.E.* C 160 del 13 luglio 2007) convocava la conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, in conformità all'art. 48 del Trattato UE. La conferenza iniziava i lavori il 23 luglio 2007, prendendo in esame un progetto di Trattato che modifica il Trattato UE e il Trattato CE, predisposto dalla Presidenza (CIG 1/07), in conformità al mandato. I documenti della CIG sono pubblicati all'indirizzo <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1317&lang=it&mode=g>.

<sup>2</sup> Il "Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea" e l'"Atto finale" sono in *G.U.U.E.* del 17 dicembre 2007; la versione consolidata ufficiale dei trattati non è invece ancora stata predisposta. Ai sensi dell'art. 6, il Trattato entrerà in vigore il 1° gennaio 2009, a condizione che per quella data tutti gli Stati abbiano depositato il proprio strumento di ratifica presso il Governo italiano, altrimenti "il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procede per ultimo a tale formalità". La necessità di una rapida entrata in vigore discende dal fatto che nel 2009 si terranno le elezioni per il Parlamento europeo e dovrà essere nominata una nuova Commissione (il mandato dell'attuale Commissione Barroso scade alla fine di ottobre 2009). Si ricorda che, a trattati immutati, la nuova Commissione dovrebbe essere composta da un numero di membri inferiore a quello degli Stati, individuati secondo criteri non ancora determinati (si veda in proposito l'art. 213 Trattato CE vigente come modificato dall'art. 4 del Protocollo [n. 10] sull'allargamento dell'Unione europea [2001]). Il duplice appuntamento del 2009 rende, pertanto, la ratifica del Trattato di Lisbona particolarmente urgente.

Costituzione, questa entrasse in vigore), è di non poco conto: anche se si tratta (come si avrà modo di approfondire) di un compromesso fra una revisione, per così dire, ordinaria, come quelle di Maastricht, Amsterdam e Nizza, e una revisione, per così dire, speciale o costituzionale, come quella della Costituzione europea. Il testo di un nuovo Trattato modificherà dunque, secondo il mandato, il Trattato UE e il Trattato CE. In particolare, quest'ultimo assumerà la nuova denominazione di "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (Trattato FUE). Come precisa il mandato, il "progetto costituzionale... è abbandonato". Il Trattato di Lisbona non sostituisce ai trattati esistenti un nuovo, unico testo, bensì "integra" nei trattati vigenti le innovazioni contenute nella Costituzione (il mandato, per la precisione, non utilizza mai il termine "Costituzione" ma "le innovazioni risultanti dalla CIG del 2004")<sup>3</sup>.

L'Unione europea si fonderà, pertanto, su due trattati: il Trattato UE modificato e il Trattato sul funzionamento dell'Unione (già Trattato CE, modificato) che avranno "lo stesso valore giuridico"<sup>4</sup>. L'Unione "sostituisce e succede alla Comunità"; "il termine «Comunità» sarà sostituito ovunque dal termine «Unione»"<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. il punto 1 del mandato; il Trattato UE e il Trattato FUE, precisa il punto 3, "non avranno carattere costituzionale"; i termini "legge" e "legge-quadro" contenuti nella Costituzione verranno abbandonati (e mantenuti i termini "regolamenti", "direttive", "decisioni"); non verrà fatto alcun riferimento ai simboli dell'Unione, quali la bandiera, l'inno, il motto (sul valore di tali simboli, tuttavia, si veda la dichiarazione n. 52 di sedici Stati membri; la dichiarazione è allegata all'Atto finale del Trattato di Lisbona *sub* "C. Dichiarazioni degli Stati membri").

<sup>4</sup> Sui rapporti fra i due trattati, fra i quali non sarà stabilita alcuna gerarchia, cfr. il punto 19, lettera *a* del mandato e i rilievi della Banca centrale europea nel parere del 5 luglio 2007 cit.

<sup>5</sup> Cfr. il punto 2 del mandato e l'art. 2, punto 2 a) del Trattato FUE. Il mandato contiene, dopo le osservazioni generali (punti 1-4), le modifiche al Trattato UE nei punti 5-16 e la formulazione ("esatta, ove necessario") delle modifiche è contenuta nell'allegato 1; le modifiche al Trattato CE sono contenute nei punti 17-20: il punto 19 precisa, in ventiquattro lettere (a-x), le modifiche rispetto alla Costituzione; nell'allegato 2 è contenuta sia la formulazione ("esatta, ove necessario") delle modifiche (parte A), sia la "collocazione" (parte B) di varie disposizioni della Costituzione nel Trattato (Trattato FUE; cfr. il punto 20). Il Trattato di Lisbona contiene all'art. 1 (punti da 1 a 61) le modifiche al Trattato UE e all'art. 2 le modifiche al Trattato CE (rinominato -

## Le principali modifiche ai Trattati UE e CE

Fra le molte novità da segnalare, gran parte delle quali, in realtà, novità non sono perché norme identiche sono previste dalla Costituzione, si vuol ricordare, in primo luogo, *a*) la personalità giuridica unica dell'Unione (la Comunità cessa di esistere "per successione" dell'attuale Unione); *b*) la più ampia estensione del metodo comunitario e la soppressione dei c.d. pilastri; *c*) la più ampia estensione della procedura di codecisione e *d*) il passaggio progressivo al voto a maggioranza qualificata (sistema di voto a doppia maggioranza) seppur con alcune particolarità che continuano a contraddistinguere l'ex secondo pilastro sulla politica estera e di sicurezza comune (regola dell'unanimità) e l'ex terzo pilastro sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (previsione di una cooperazione rafforzata richiesta da nove Stati membri e *opting out* per Regno Unito e Irlanda); *e*) il valore giuridicamente vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il Trattato di Lisbona, riprendendo il mandato<sup>6</sup>, precisa, in particolare, la delimitazione delle competenze dell'Unione rispetto a quelle degli Stati e specifica che l'Unione può agire esclusivamente nei limiti delle competenze attribuitele dagli Stati per conseguire obiettivi comuni<sup>7</sup>; il

---

come già indicato - Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). L'art. 2 comprende alcune modifiche orizzontali, valide per l'intero Trattato (punti da 2 a 9) e modifiche specifiche, relative agli articoli menzionati (punti da 10 a 295). Gli articoli da 3 a 7 contengono le disposizioni finali. Di particolare importanza è l'art. 5, che prevede che gli articoli del Trattato UE e del Trattato FUE saranno rinumerati secondo le tabelle di corrispondenza allegate al Trattato di Lisbona. Nel presente lavoro, si è preferito citare gli articoli secondo la numerazione tradizionale, senza tenere conto delle tabelle di corrispondenza il cui uso non sembra, invero, necessario se non quando il Trattato di Lisbona entrerà in vigore e sarà anche disponibile una versione ufficiale consolidata.

<sup>6</sup> Cfr. il punto 4 del mandato.

<sup>7</sup> Cfr. i punti 4 e 10 del mandato; sulle competenze si vedano le dichiarazioni riprodotte nelle note 6, 8 e 10 del mandato, che diventano rispettivamente le dichiarazioni n. 13 (relativa alla politica estera e di sicurezza comune), n. 24 (relativa alla personalità giuridica dell'Unione

"carattere specifico" ovvero le "regole e procedure specifiche" della politica estera e di sicurezza comune, comprendente la politica di difesa comune (la regola, come s'è detto, è l'unanimità, ma una cooperazione strutturata permanente sarà realizzabile anche in materia di difesa) con attribuzione di specifica competenza all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che avrà anche le funzioni dell'attuale Commissario per le relazioni esterne (sarà pure, di diritto, vicepresidente della Commissione), fermo restando che l'Unione non potrà legiferare o agire al di là delle competenze attribuitele dagli Stati<sup>8</sup>.

È prevista una modifica al preambolo del Trattato UE (riferimento, già contenuto nel preambolo della Costituzione, "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, della democrazia, dell'uguaglianza e dello Stato di diritto")<sup>9</sup>; una nuova norma sui valori

---

europea) e n. 18 (relativa alla delimitazione delle competenze) allegata all'Atto finale del Trattato di Lisbona *sub* "A. Dichiarazioni relative a disposizioni dei trattati". Sulla precisazione delle competenze esclusive dello Stato, riferite alle sue funzioni essenziali, quale in particolare la sicurezza nazionale, cfr. art. 3 *bis*, par. 2, del Trattato UE e il punto 4 dell'allegato 1 al mandato.

<sup>8</sup> Sulla PESC e la politica di difesa cfr. i punti 4 e 15 e la nota 6 del mandato; sulla definizione della competenza in materia il punto 8 dell'allegato 1, con le prescrizioni indicate nella nota 22. Sull'adozione di un Protocollo sulla cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa cfr. il punto 21; sull'Alto rappresentante cfr. il punto 12 del mandato, il punto 8 dell'allegato 1 e quanto si dirà oltre sulle modifiche della Commissione europea (nota 21). La PESC/PESD (la politica di difesa diviene, a pieno titolo, parte delle competenze dell'Unione) rimane disciplinata nel Trattato UE, agli artt. 10C-28E. La cooperazione strutturata permanente è prevista dagli artt. 28A e 28E del Trattato UE e dal quarto Protocollo allegato ai trattati (i protocolli allegati al Trattato UE, al Trattato FUE e, se del caso, al Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica, sono undici). Una disposizione che riguarda l'istituzione di relazioni privilegiate con i Paesi limitrofi ovvero con l'"am-biente circostante" è l'art. 7 *bis* del Trattato UE, corrispondente all'art. I-57 Costituzione.

<sup>9</sup> Cfr. il punto 6 del mandato e art. 1 punto 1 a) del Trattato di Lisbona; manca, come già nella Costituzione, un riferimento alle radici cristiane dell'Europa, mentre all'art. 16C del Trattato FUE viene inserito il testo dell'art. I-52 della Costituzione, sullo *status* delle chiese e delle organizzazioni non confessionali: sulla collocazione cfr. il punto 6 dell'allegato 2 (parte B) del mandato.

dell'Unione (art. 1 *bis* Trattato UE, identico all'art. I-2 Costituzione)<sup>10</sup>; una riformulazione (nuovo art. 2) di quella (art. 2 del Trattato UE vigente) sugli obiettivi, fra i quali l'instaurazione di un'unione economica e monetaria<sup>11</sup> e di un mercato interno, cui è dedicato uno specifico Protocollo "sul mercato interno e sulla concorrenza"<sup>12</sup>.

Viene affermata, in una dichiarazione (anziché nel testo del Trattato, come è nella Costituzione, art. I-6, ma non nei trattati in vigore), la prevalenza del diritto primario e derivato ("trattati" e "diritto adottato dall'Unione") sul diritto degli Stati membri, richiamando la "giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea"<sup>13</sup>. Quanto alla tutela dei diritti dell'uomo e alla Carta dei diritti fondamentali, è prevista l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed è riconosciuto alla Carta "lo stesso valore giuridico dei trattati". La Carta, che ha dunque valore giuridicamente vincolante, è stata nuovamente proclamata (a Strasburgo, il 12 dicembre 2007, alla vigilia della sottoscrizione del nuovo Trattato) dalle istituzioni nella versione contenuta nella Costituzione (parte II) e richiamata nella dichiarazione n. 1 allegata

---

<sup>10</sup> Cfr. il punto 8 del mandato e il punto 2 *bis* dell'allegato 1.

<sup>11</sup> Cfr. il punto 3 dell'allegato 1, ove viene formulato il nuovo testo dell'art. 2 del Trattato UE; il par. 4 è dedicato all'unione economica e monetaria, su cui il parere cit. della Banca centrale europea (la revisione dell'art. 2 è "accol[ta]" positivamente).

<sup>12</sup> Nel sesto Protocollo allegato ai trattati - conformemente alla nota 16 del mandato - si afferma che il mercato interno "comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata"; l'art. I-3 Costituzione prevedeva invece (senza rinvio a un protocollo) che l'Unione "offre un mercato interno nel quale la concorrenza è libera e non è falsata": sulla modifica, non però sostanziale, cfr. la dichiarazione del Commissario alla concorrenza Kroes nel doc. memo/07250 del 23 giugno 2007.

<sup>13</sup> Cfr. la dichiarazione n. 17 (allegata all'Atto finale cit., vedi la nota 7), in attuazione del punto 3 del mandato, e il cui contenuto è quello già indicato nella nota 1 del mandato stesso.

all'Atto finale (anziché riprodotta nel Trattato, come lo è, invece, nella Costituzione)<sup>14</sup>.

Il Trattato introduce nuove disposizioni sui principi democratici, che consistono, fra l'altro, *a*) nell'affermazione della democrazia partecipativa e nel riconoscimento dell'iniziativa legislativa ai cittadini (art. 8 B del Trattato UE, che riproduce l'art. 1-47 della Costituzione sull'iniziativa di un milione di cittadini); *b*) nell'attribuire ai parlamenti nazionali un più incisivo ruolo, modificando in particolare il primo Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali e quello (il secondo) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Viene infatti introdotto un controllo rafforzato della sussidiarietà che può portare al blocco della proposta legislativa della Commissione (non formerà "oggetto di ulteriore esame") qualora il Consiglio (a maggioranza del 55% dei membri) o il Parlamento europeo (a maggioranza dei voti espressi) ritenga che la proposta, a seguito del parere contrario della maggioranza di parlamenti nazionali (maggioranza semplice dei voti, due per Paese, attribuiti ai parlamenti nazionali), e

---

<sup>14</sup> Come precisa il punto 9 del mandato, l'articolo sui diritti fondamentali (art. 6 del Trattato UE) contiene un rinvio alla Carta, il cui testo non viene incluso nei trattati; sulla versione della Carta "nuovamente promulgata dalle tre istituzioni nel [2007]" cfr. la nota 21 dell'allegato 1 del mandato e il punto 5 dello stesso allegato. La Carta non estende le competenze dell'Unione definite nei trattati e viene interpretata tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta (nuovo testo dell'art. 6, par. 1 del Trattato UE): è prevista una dichiarazione (n. 1) sul valore della Carta (il cui testo era già nella nota 17 dell'allegato 1 del mandato), una dichiarazione unilaterale della Polonia (n. 61, il cui testo era già nella nota 18 dell'allegato 1 del mandato); una dichiarazione unilaterale della Repubblica ceca (n. 53, che compare solo nell'Atto finale della CIG) e il settimo Protocollo allegato ai trattati che precisa i limiti di applicabilità della Carta al Regno Unito e alla Polonia (né la Corte di giustizia né un organo giurisdizionale del Regno Unito o della Polonia possono giudicare sulla conformità di norme, pratiche, azioni amministrative di detti Paesi con la Carta; i diritti in materia di solidarietà non sono rivendicabili avanti agli organi giurisdizionali di detti Paesi, come pure i riferimenti della Carta a leggi e pratiche nazionali si applicano solo nella misura in cui sono riconosciuti nella legge o pratiche di detti Paesi). Le dichiarazioni ricordate sono allegate all'Atto finale cit. (la n. 53 e la n. 61 sono allegate *sub* "C", vedi la nota 3). Nella versione del Protocollo contenuta nella nota 19 del mandato era previsto che esso si applicasse al solo Regno Unito; l'estensione alla Polonia è stata operata successivamente. L'adesione alla Convenzione europea è contenuta nel quinto Protocollo allegato ai trattati: cfr. il punto 21 del mandato. La Carta, nella versione riproclamata, è pubblicata in *G.U.U.E.* C 303 del 14 dicembre 2007.

malgrado ciò non ritirata dalla Commissione, sia ritenuta non "compatibile con il principio di sussidiarietà"<sup>15</sup>. Un potere di blocco della decisione del Consiglio è riconosciuto anche a un solo parlamento nazionale in materia di cooperazione giudiziaria civile (art. 65, par. 3, ultima frase, Trattato FUE), riguardante il diritto di famiglia, qualora la Commissione proponga di adottare una decisione che consenta il passaggio dalla procedura legislativa speciale (unanimità del Consiglio e consultazione del Parlamento europeo) a quella ordinaria (codecisione)<sup>16</sup>.

### **Le modifiche istituzionali e procedurali**

Le modifiche più rilevanti dal punto di vista istituzionale e procedurale (procedure di adesione e revisione in particolare) sono le seguenti<sup>17</sup>.

a) Nuova composizione del Parlamento europeo (751 membri, 6 membri al minimo per ogni Stato membro)<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Il 55% degli Stati membri è (Unione composta da 27 Stati) pari a 15; la maggioranza semplice dei voti (54 totale) dei parlamenti nazionali è 28. Sui due protocolli ricordati cfr. anche il punto 21 del mandato.

<sup>16</sup> La clausola passerella prevista dall'art. III-269 Costituzione viene così modificata a seguito della proposta del Governo polacco che è l'autore della già ricordata dichiarazione unilaterale (n. 61) circa la Carta dei diritti fondamentali, secondo cui essa "lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri di legiferare nel settore della moralità pubblica, del diritto di famiglia nonché della protezione della dignità umana e del rispetto dell'integrità fisica e morale dell'uomo". Sulle "passerelle", sulla distinzione fra procedura legislativa ordinaria e speciale e la revisione cfr. anche oltre.

<sup>17</sup> Le modifiche istituzionali contenute nella Costituzione vengono "integrate" in parte nel Trattato UE, in parte nel Trattato FUE (cfr. punto 12 del mandato). In particolare, gli articoli da 9 a 9 F del Trattato UE definiscono composizione e attribuzioni delle istituzioni, mentre il Trattato FUE detta le disposizioni di dettaglio, secondo il modello che già caratterizzava le parti I e III della Costituzione.

<sup>18</sup> L'art. 9 A, nella versione convenuta alla riunione della CIG a Lisbona nel 18 ottobre 2007, recita: "Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente". Questa formula accoglie le preoccupazioni italiane, connesse alla proposta di ripartizione dei seggi tra gli Stati. Il nuovo testo del Trattato, infatti, al pari della Costituzione, lascia ad una decisione del Consiglio, all'unanimità e su iniziativa del Parlamento europeo, la composizione dell'istituzione. Il progetto elaborato dal Parlamento, che prevedeva l'assegnazione di 72 deputati all'Italia (di 73 al Regno

b) Trasformazione del Consiglio europeo in istituzione (che vota secondo le procedure previste per il Consiglio) e istituzionalizzazione della carica di Presidente del Consiglio europeo (non più a rotazione ogni sei mesi fra gli Stati membri, ma eletto dagli stessi per un mandato di due anni e mezzo)<sup>19</sup>.

c) Regola generale di voto del Consiglio a maggioranza qualificata che consiste in un sistema di voto a doppia maggioranza: 55% dei membri del Consiglio che rappresentino nel contempo il 65% della popolazione (la minoranza di blocco è pari al 45% dei membri ovvero al 35% della popolazione, ma per impedire che gli Stati con maggiore popolazione possano bloccare una decisione, la minoranza deve comprendere almeno quattro Stati). Il sistema di voto, già previsto dalla Costituzione, dovrebbe applicarsi soltanto dal 1 novembre 2014 e fino a tale data continuerà ad applicarsi il sistema di maggioranza qualificata previsto dall'art. 205, par. 2 Trattato CE (voto ponderato), che tuttavia potrà trovare applicazione anche durante un periodo transitorio che avrà termine il 31 marzo 2017 qualora uno Stato espressamente chieda che la decisione sia adottata secondo questa procedura (un'altra cautela è prevista a favore di un certo numero di Stati che si oppongono all'adozione della decisione, potendo

---

Unito e 74 alla Francia), è stata contestata dal Governo italiano, perché non adeguatamente rappresentativa. Il compromesso raggiunto in occasione della riunione ricordata consiste in una modifica della proposta del Parlamento, elevando a 73 il numero di deputati da eleggere in Italia. Poiché il parlamentare in più non è stato sottratto a nessun altro Stato, il nuovo Trattato contiene la formula stravagante citata, che dà l'erronea idea che il Presidente del Parlamento non sia un deputato come gli altri.

<sup>19</sup> La presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione, invece, è modificata prevedendo che per un periodo di diciotto mesi la presidenza sia esercitata da un gruppo di tre Stati, uno dei quali esercita la presidenza di tutte le formazioni del Consiglio, salvo quella "affari esteri", presieduta dall'Alto rappresentante, per sei mesi consecutivi: (cfr. art. 9 C, par. 9, del Trattato UE, e dichiarazione n. 9 allegata all'Atto finale cit. [vedi la nota 7], che riprendono l'art. I-24 della Costituzione). Sulle formazioni del Consiglio, il cui elenco sarà determinato con decisione *ex art. 201 ter*, lettera a) del Trattato FUE, cfr. il punto 14, parte B, allegato 2 del mandato.

chiedere che la decisione sia rinviata, in attesa che il Consiglio, entro un termine ragionevole, pervenga ad una soluzione soddisfacente)<sup>20</sup>.

d) La "nuova composizione" della Commissione europea e il "rafforzamento del ruolo del suo presidente" sono quelli previsti dalla Costituzione: un cittadino per Stato membro, e un numero di componenti corrispondenti ai due terzi degli Stati membri a partire dal 2014, scelti secondo regole che assicurino che sia rappresentata in modo soddisfacente la molteplicità demografica e geografica degli stessi (il presidente verrà eletto dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo). Le funzioni di Commissario per le relazioni esterne e di Alto rappresentante della PESC (che nella Costituzione corrispondeva alla figura del Ministro degli affari esteri dell'Unione), come s'è già ricordato, si assommano nella stessa persona<sup>21</sup>.

e) La Corte di giustizia assumerà la denominazione di "Corte di giustizia dell'Unione europea" con una competenza che dovrebbe essere la stessa prevista nella Costituzione<sup>22</sup>, più ampia rispetto a quella attuale, salve

---

<sup>20</sup> Cfr. il punto 13 del mandato e l'art. 9 C, par. 4 del Trattato UE, che riprende l'art. I-25 della Costituzione. Il 55% degli Stati membri è, oggi, pari a 15; il 45% (minoranza di blocco) è pari a 13. Le condizioni della doppia maggioranza (Stati e popolazione) sono cumulative, quelle della minoranza di blocco (Stati o popolazione) alternative. Il periodo transitorio è stato imposto, in particolare, dalla Polonia che, secondo il sistema del voto ponderato, gode di una situazione più favorevole (avendo 27 voti rispetto ai 29 dei Paesi di maggiori dimensioni quali Francia, Germania, Italia, Regno Unito). Il sistema a favore degli Stati dissenzienti è quello del c.d. compromesso di Ioannina, riprodotto nella dichiarazione n. 7 allegata all'Atto finale cit. (vedi la nota 7), modificata dalla sessione della CIG del 18 ottobre 2007: è attivabile su richiesta del 55% (ma fino al 31 marzo 2017 è previsto il 75%) degli Stati o della popolazione necessari per costituire una minoranza di blocco (si tratta, quindi, di otto Stati, che corrispondono al 55% della minoranza di blocco pari a 13; ovvero di dieci Stati, che corrispondono al 75% di detta minoranza nel periodo transitorio).

<sup>21</sup> Sulla Commissione europea cfr. il punto 15, parte B, dell'allegato 2 del mandato e l'art. 9 D del Trattato UE (che riprende l'art. I-26 della Costituzione); sull'Alto rappresentante (ex Ministro degli esteri), l'art. 9 E del Trattato UE e l'art. I-28 Costituzione.

<sup>22</sup> Cfr. l'art. 9 F del Trattato UE, che corrisponde all'art. I-29 della Costituzione. L'art. 46 del Trattato UE relativo alle norme su cui la Corte può esercitare le proprie competenze è abrogato (punto 54 del Trattato di Lisbona; è "soppresso", precisa la nota 9 del mandato).

alcune eccezioni o particolarità. La competenza si estende alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale senza i limiti previsti dall'attuale art. 35 del Trattato UE (non sussistono più limiti anche in materia di immigrazione e cooperazione giudiziaria civile ex art. 68 Trattato CE). Non si estende però alla PESC, salvo che per "monitorare il rispetto" della delimitazione delle competenze dell'Unione rispetto all'attuazione della PESC (e viceversa) e per "controllare la legittimità di talune decisioni", precisamente di quelle che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche, adottate dal Consiglio in materia di PESC<sup>23</sup>.

Novità di carattere istituzionale-procedurale sono rappresentate: a) dalla possibilità di recesso dall'Unione - art. 49 A del Trattato UE - non prevista dai trattati vigenti, ma già contemplata dalla Costituzione (art. I-60); b) dalla revisione - art. 48 del Trattato UE - che comprende sia quella "ordinaria" di modifica del Trattato prevista dall'attuale art. 48 (la revisione, si precisa, può "accrescere o ridurre" le competenze dell'Unione), sia quelle "semplificate", già previste dalla Costituzione (l'art. IV-444 prevede la "passerella", cioè il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata e il passaggio da una procedura legislativa speciale a una procedura ordinaria; l'art. IV-445 è relativo alla modifica delle politiche e

<sup>23</sup> In questi termini cfr. l'art. 11, par. 1, 2° comma, del Trattato UE, e l'art. 240 *bis* del Trattato FUE, in attuazione del punto 8 dell'allegato 1 del mandato. La Corte è chiamata a verificare il rispetto dell'art. 25 *ter* del Trattato UE (riproduttivo dell'art. III-308 della Costituzione), in base al quale l'attuazione della PESC non pregiudica le competenze dell'Unione quali definite nel Trattato FUE. Ai sensi dell'art. 240 *bis* del Trattato FUE (che riproduce l'art. III-376, 2° comma della Costituzione) la Corte conosce delle azioni di annullamento promosse da persone fisiche o giuridiche contro decisioni che adottano misure restrittive a finalità politiche. La nota 22 del mandato prevede l'adozione di una dichiarazione *ad hoc* sulla PESC (dichiarazione n. 14, allegata all'Atto finale cit., vedi la nota 7). Tra le disposizioni della Costituzione che sono riprodotte con modifiche nel nuovo Trattato, si segnala l'art. 229 A, sull'estensione della competenza a conoscere delle controversie connesse con titoli europei di proprietà industriale: l'art. III-364 della Costituzione la subordinava ad una legge europea, emanata secondo la procedura legislativa ordinaria, mentre il nuovo art. 229 A del Trattato FUE prevede una procedura legislativa speciale, con decisione del Consiglio all'unanimità, previa consultazione del Parlamento: cfr. la lettera *t* del punto 19 del mandato.

azioni interne all'Unione)<sup>24</sup>; c) dalla procedura di adesione - art. 49 del Trattato UE - in cui non solo si tiene conto dei "criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo" (il Consiglio di Copenhagen, del 1993, con le modifiche apportate da quello di Madrid, del 1995), ma viene anche inserito il riferimento all'impegno a promuovere i valori dell'Unione e ad informare il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali delle domande di adesione<sup>25</sup>.

### **Le modifiche al Trattato CE e la nuova denominazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**

Le modifiche al Trattato CE (rinominato, come s'è detto, Trattato FUE) consistono nell'inserimento di numerose "innovazioni" già contenute, invero, nella Costituzione, e quindi relativamente nuove. Il mandato forniva alla CIG sia un elenco complessivo, sia un elenco più dettagliato in cui erano indicate le modifiche da introdurre rispetto al testo della Costituzione<sup>26</sup>.

Alcune disposizioni della Costituzione sono riprodotte senza modifiche nel Trattato FUE, come la clausola di solidarietà (art. 188 R), la clausola sociale (art. 5 bis), i miglioramenti alla *governance* della zona euro, la protezione civile (art. 176 C), il turismo (176 B), la cooperazione

---

<sup>24</sup> La lettera x del punto 19 del mandato prevedeva l'inserimento, dopo l'art. 308 Trattato CE, di un articolo per escludere dalla revisione semplificata "le basi giuridiche cui non si applicava detta procedura secondo i testi convenuti in sede di CIG del 2004". La Costituzione, all'art. IV-444 stabiliva che fossero sottratte alla procedura di revisione semplificata "le decisioni che hanno implicazioni militari o rientrano nel settore della difesa". Il nuovo art. 308 *bis* del Trattato FUE, stabilisce che "l'articolo 48 paragrafo 7 del trattato sull'Unione europea non si applica" agli artt. 269, terzo e quarto comma (sistema delle risorse proprie), 270 *bis*, paragrafo 2, primo comma (quadro finanziario pluriennale), 308 (poteri impliciti) e 309 (sospensione dei diritti derivanti dall'appartenenza all'Unione).

<sup>25</sup> Sull'adesione cfr. il punto 9 dell'allegato 1 del mandato.

<sup>26</sup> Il punto 18 del mandato elenca, complessivamente, le innovazioni; il punto 19 precisa le modifiche introdotte (con rinvio all'allegato 2): cfr. la nota 5.

amministrativa (176 D), le disposizioni finanziarie (in materia di risorse proprie, quadro finanziario pluriennale, nuova procedura di bilancio)<sup>27</sup>.

Rispetto alla Costituzione, subiscono modifiche le disposizioni che riguardano i seguenti argomenti.

a) Le categorie di competenze. Viene, invero, specificato in modo più esplicito che laddove l'Unione cessi di esercitare una competenza concorrente oppure ometta di esercitarla, gli Stati se ne riappropriano (art. 2 A, par. 2) e che "l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri (art. 2 E; in tema di ripartizione delle competenze tra Unione e Stati si ricorda anche la dichiarazione n. 18 e l'ottavo Protocollo sull'esercizio della competenza concorrente)<sup>28</sup>.

b) La distinzione fra atti legislativi (regolamenti, direttive, decisioni, adottati in base alla procedura legislativa ordinaria ex art. 249 A) e non legislativi (regolamenti, direttive, decisioni, "delegati" ex art. 249 B oppure di "attuazione" o "esecuzione" ex art. 249 C). I termini "legge" e "legge-quadro" sono abbandonati, ma la distinzione fra procedura legislativa ordinaria - cioè codecisione - e speciale - cioè "con la partecipazione", soltanto, del Parlamento o del Consiglio - è mantenuta<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Sulla clausola di solidarietà (azione congiunta di Unione e Stati membri in caso di attacco terroristico o calamità naturale) cfr. gli artt. I-43 e III-329 della Costituzione; sulla clausola sociale (definita al punto 18 del mandato "una disposizione orizzontale") cfr. l'art. II-117 della Costituzione; sulla *governance* della zona euro cfr. gli artt. III-179, 184, 196, 198 della Costituzione; sulla protezione civile, il turismo, la cooperazione amministrativa cfr. rispettivamente gli artt. III-284, III-281, III-285; sulle disposizioni finanziarie cfr. gli artt. da I-53 a I-56 e da III - 403 a III-414 della Costituzione.

<sup>28</sup> Cfr. le lettere *b* e *c* del punto 19 del mandato. La dichiarazione è allegata all'Atto finale cit. (vedi la nota 7); il Protocollo è uno degli undici allegati ai trattati (vedi la nota 8).

<sup>29</sup> Cfr. le lettere *u*, *v* del punto 19 del mandato. Si ricorda che l'art. I-34, par. 2 della Costituzione rinviava, per l'applicazione della procedura legislativa speciale ai "casi specifici" previsti dalla Costituzione, in base ai quali gli atti sono adottati dal Parlamento europeo "con la partecipazione" del Consiglio o viceversa. La procedura legislativa ordinaria è disciplinata all'art. 251 del Trattato FUE, che riprende l'art. III-396 della Costituzione; all'art. 251 rinvia l'art. 249A,

c) L'ampliamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>30</sup> che comprende, come già si è ricordato, anche la cooperazione di polizia (artt. da 69 F a 69 H) e quella giudiziaria in materia penale (artt. da 69 A a 69 E). Si consente, invero, l'instaurazione di una cooperazione rafforzata quando vi sia dissenso su una norma da adottare (viene investito il Consiglio europeo, su iniziativa anche di un solo Stato membro, se si tratta di riconoscimento reciproco delle sentenze, definizione dei reati e delle sanzioni; su iniziativa, invece, di nove Stati membri se si tratta dell'istituzione della procura europea e della cooperazione di polizia)<sup>31</sup>.

d) La tutela diplomatica e consolare (adozione - con procedura legislativa speciale - di direttive che stabiliscono misure di coordinamento e cooperazione)<sup>32</sup>.

e) I poteri impliciti (art. 308 del Trattato FUE e clausola di flessibilità ex art. I-18 Costituzione). Si esclude, invero, che possano essere esercitati nella PESC, che possano essere adottati atti legislativi in tale contesto e che possa essere ampliata "la sfera delle competenze dell'Unione al di là

---

par. 1; la procedura legislativa speciale è prevista dall'art. 249A, par. 2 che rinvia ai "casi specifici previsti dai trattati".

<sup>30</sup> Riguardano lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia anche le disposizioni, già ricordate, sulla cooperazione giudiziaria in materia civile (famiglia, competenza della Corte di giustizia, lettere *k* e *t* del punto 19 del mandato, e art. 65 del Trattato FUE); sulle forme di cooperazione e coordinamento in materia amministrativa (punto 2, *a* dell'allegato 2, parte A, del mandato, e art. 61 G del Trattato FUE); sull'organizzazione di forme di cooperazione e coordinamento fra amministrazioni nazionali responsabili per la sicurezza nazionale (art. 61 F del Trattato FUE); sulle misure relative ai passaporti, alle carte d'identità, ai titoli di soggiorno (lettera *d* del punto 19 del mandato e art. 62, par. 3 del Trattato FUE).

<sup>31</sup> Cfr. il punto 2, *c* e *d* dell'allegato 2, parte A del mandato, confluiti negli artt. 69 A, par. 3, 69 B, par. 3, 69 E, par. 1 e 69 F, par. 3, del Trattato FUE.

<sup>32</sup> Cfr. la lettera *e* del punto 19 del mandato e l'art. 20 co. 2 del Trattato FUE, che riprende l'art. III-127, co. 3, della Costituzione.

dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni dei trattati"<sup>33</sup>.

Altre modifiche o innovazioni riguardano: a) la protezione dei dati personali (nuovo art. 16 B del Trattato FUE, che fa salvo l'art. 25 *bis* del Trattato UE sulla PE-SC; è prevista inoltre una dichiarazione *ad hoc* - n. 21 -per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale)<sup>34</sup>; b) il cumulo dei periodi assicurativi e l'esportazione delle prestazioni di sicurezza sociale (art. 42 del Trattato FUE, che riprende l'art. III-136 Costituzione: il dissenso di uno Stato membro, su una proposta legislativa che viene ritenuta lesiva di aspetti importanti del sistema di sicurezza sociale nazionale, ha per effetto la rimessione della questione al Consiglio europeo che, se non si pronuncia, determina la sospensione della procedura)<sup>35</sup>; c) i servizi di interesse economico generale (nuovo art. 16 del Trattato FUE - che riprende l'art. III-122 della Costituzione - e il nono Protocollo)<sup>36</sup>; d) la necessità che le misure in materia di politica economica, da adottare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di prodotti, specie nel settore dell'energia, tengano conto di "uno spirito di solidarietà tra Stati membri" (art. 100, par. 1 del Trattato FUE; a tale spirito di solidarietà si devono riferire le

---

<sup>33</sup> Cfr. la lettera *w* del punto 19 del mandato e *ivi* la nota 13 ove si prevede l'adozione di due dichiarazioni, una sull'art. 308 e la PESC e una (da cui è tratta la citazione nel testo) sull'art. 308, circa il principio di attribuzione e l'interpretazione della "giurisprudenza costante della Corte di giustizia". Le dichiarazioni, rispettivamente n. 41 e n. 42, sono allegate all'Atto finale cit. (vedi nota 7).

<sup>34</sup> Cfr. la lettera *f* del punto 19 del mandato e la nota 11, che contiene il testo di una dichiarazione secondo cui il Consiglio europeo in materia delibera per consenso, nonché il punto 1 dell'allegato 2. La dichiarazione n. 21 è allegata all'Atto finale cit. (vedi nota 7).

<sup>35</sup> Cfr. la lettera *g* del punto 19 del mandato.

<sup>36</sup> Cfr. la lettera *i* del punto 19 del mandato e, per il testo del Protocollo, la nota 12 (si precisano i valori comuni dell'Unione con riguardo a tali servizi, lasciando impregiudicata la competenza degli Stati membri in materia di servizi di interesse generale non economico).

disposizioni in materia di energia, che promuovono anche l'interconnessione fra reti energetiche: art. 176 A, che riprende e modifica l'art. II-276 della Costituzione)<sup>37</sup>; e) la sanità pubblica (art. 152 del Trattato FUE che riprende l'art. III-278 della Costituzione, e dichiarazione n. 32); f) la politica spaziale (art. 172 *bis* del Trattato FUE, che riprende l'art. III-254 della Costituzione; le misure adottate in materia non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri); g) l'ambiente, comprensivo anche dei cambiamenti climatici (artt. 174 del Trattato FUE e III-233 della Costituzione)<sup>38</sup>.

### **La riforma in corso. Prime valutazioni**

Il Trattato di Lisbona, come si è prima ricordato, è una soluzione di compromesso dopo la decisione di "abbandonare" la Costituzione europea senza tuttavia rinunciare a procedere nella riforma dei trattati esistenti. L'approvazione della Costituzione non era stata, d'altra parte, priva di difficoltà e i due ampliamenti - da quindici a ventisette Stati - nello spazio di poco più di due anni hanno di per sé determinato la necessità di risolvere vari problemi istituzionali, che si sono sovrapposti al più ampio disegno costituzionale<sup>39</sup>. Un disegno ambizioso, che ha scontato la scarsa comprensione da parte dei cittadini e la diffidenza verso le novità rappresentate sia dall'ampliamento ai Paesi dell'Est, sia dal paventato

---

<sup>37</sup> Cfr. le lettere *m* e *q* del punto 19 del mandato e i punti 3 e 5 dell'allegato 2.

<sup>38</sup> Su sanità, politica spaziale, ambiente cfr. rispettivamente le lettere *n*, *o*, *p*, del punto 19 del mandato; sull'ambiente anche il punto 4 dell'allegato 2. La dichiarazione n. 32 è allegata all'Atto finale cit. (vedi nota 7).

<sup>39</sup> Il Trattato di adesione di Atene, del 16 aprile 2003 (Repubblica ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Repubblica slovacca, dieci nuovi Paesi membri) è entrato in vigore il 1° maggio 2004; quello di adesione di Lussemburgo, del 25 aprile 2005 (Bulgaria e Romania) è entrato in vigore il 1° gennaio 2007. Per alcuni rilievi sull'incidenza del processo di adesione si consenta rinviare a B. Nascimbene, *Costituzione europea e adesione: le prossime scadenze e prospettive*, in questa *Rivista*, 2004, 2, 145 ss.

peggioramento della congiuntura economica, sia dalle conseguenze negative di futuri ampliamenti (con riferimento alla Turchia, in particolare). L'esito dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi (29 maggio e 1° giugno 2005) era il segnale di una crescente sfiducia ("preoccupazione e inquietudine") verso l'Unione europea di cui il Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005 prendeva atto (dichiarazione dei Capi di Stato o di Governo, contenuta nelle conclusioni): di qui la battuta d'arresto ovvero la pausa di riflessione già ricordata<sup>40</sup>.

Il processo di riforma in atto, come sottolinea criticamente il Parlamento europeo, rinuncia "all'ambizione di creare un trattato costituzionale unico", abbandonando il concetto stesso di trattato costituzionale. Lo stesso Parlamento apprezza però il mandato della CIG per aver mantenuto "in ampia misura la sostanza" di tale trattato, esprimendo al contempo preoccupazione per le deroghe consentite agli Stati nel dare attuazione a norme del Trattato di Lisbona, soprattutto con riferimento all'*op-tin*g out sulla Carta dei diritti fondamentali<sup>41</sup>. Il Regno Unito, pur riconoscendo il valore vincolante della Carta, ha chiesto ed ottenuto un Protocollo (il settimo allegato ai trattati, già ricordato) sui limiti della Carta nel proprio ordinamento, deroga accordata anche alla Polonia.

Altri Stati, d'altra parte, hanno visto accolte, nella redazione del mandato, e quindi nel Trattato di Lisbona, le rispettive richieste: la Polonia sul sistema della doppia maggioranza di voto, rinviato fino al 2014 (ma con possibilità di deroga fino al 2017); la Polonia, ancora, sul potere di blocco di un parlamento nazionale in materia di diritto di famiglia (decisione sul passaggio dalla procedura legislativa speciale a quella ordinaria); la Francia sull'esclusione della politica di concorrenza dagli obiettivi

---

<sup>40</sup> Cfr. quanto si è detto nel primo par. di questo lavoro.

<sup>41</sup> Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo cit.

dell'Unione; i Paesi Bassi e la Repubblica ceca sulla più chiara divisione delle competenze fra Stati membri e Unione, a vantaggio dei primi.

Il processo di integrazione comunitaria, comunque, continua: anche se l' "Europa è senza Costituzione"<sup>42</sup>. È, d'altra parte, lo stesso preambolo della Costituzione ad affermare che l'Europa è una "grande avventura", e dunque come tale, con quello spirito, va vissuta.

---

<sup>42</sup> Cfr. in proposito M. Condinanzi, B. Nascimbene, *Europa senza Costituzione*, in questa *Rivista*, 2005, 8, 1041 ss.