



IL TRATTATO DI LISBONA

La presente nota sintetica illustra il contesto e le disposizioni essenziali del trattato di Lisbona. Il suo scopo è fornire il contesto storico nel quale ha avuto origine l'ultimo testo fondamentale dell'UE sulla scorta di quelli che lo hanno preceduto. Le disposizioni specifiche (con riferimenti agli articoli) e le loro conseguenze sulle politiche dell'Unione europea sono trattate più nel dettaglio nelle note sintetiche che riguardano le singole politiche e questioni.

BASE GIURIDICA

Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea (TUE) e il trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) (GU C 306 del 17.12.2007); entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

CONTESTO

Il trattato di Lisbona ha avuto inizio come progetto costituzionale alla fine del 2001 (dichiarazione del Consiglio europeo sul futuro dell'Unione europea o dichiarazione di Laeken), portato avanti nel 2002 e nel 2003 dalla Convenzione europea che ha elaborato il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (trattato costituzionale) (1.1.4). Il processo che ha portato al trattato di Lisbona è stata la conseguenza del risultato negativo di due referendum sul trattato costituzionale tenutisi nel maggio e nel giugno 2005, in seguito ai quali il Consiglio europeo ha optato per un «periodo di riflessione» di due anni. Infine, sulla base della dichiarazione di Berlino del marzo 2007, il Consiglio europeo, riunito dal 21 al 23 giugno 2007, ha adottato un mandato dettagliato per una successiva Conferenza intergovernativa (CIG), sotto la Presidenza portoghese. La CIG ha concluso i lavori nell'ottobre 2007. Il trattato è stato firmato il 13 dicembre 2007 in occasione del Consiglio europeo di Lisbona ed è stato ratificato da tutti gli Stati membri.

CONTENUTO

A. Obiettivi e principi giuridici

Il trattato che istituisce la Comunità europea viene rinominato «trattato sul funzionamento dell'Unione europea» (TFUE), mentre il termine «Comunità» viene sostituito dal termine «Unione» in tutto il testo. L'Unione prende il posto della Comunità e diventa il suo successore sul piano giuridico. Il trattato di Lisbona non istituisce simboli «nazionali» per l'Unione, quali una bandiera o un inno. Sebbene differisca dal progetto



di trattato costituzionale nella sua denominazione, il nuovo testo conserva la maggior parte degli obiettivi sostanziali.

Il trattato di Lisbona non conferisce ulteriori competenze esclusive all'Unione. Esso modifica tuttavia le modalità con cui quest'ultima esercita i suoi poteri esistenti, nonché alcune nuove attribuzioni (condivise), rafforzando la partecipazione e la tutela dei cittadini, creando una nuova struttura istituzionale e modificando il processo decisionale al fine di pervenire a una maggiore efficacia e trasparenza, realizzando dunque anche un rafforzamento del controllo parlamentare e della responsabilità democratica.

Diversamente dal trattato costituzionale, il trattato di Lisbona non contiene alcun articolo che sancisca formalmente il primato del diritto dell'Unione rispetto alla legislazione nazionale, ma a tal fine è stata allegata al trattato una dichiarazione (dichiarazione n. 17), in riferimento a un parere del Servizio giuridico del Consiglio che ricorda la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea a questo riguardo.

Il trattato di Lisbona organizza e chiarisce per la prima volta le competenze dell'Unione, suddividendole in tre categorie distinte: la competenza esclusiva, in base a cui solo l'Unione può emanare leggi dell'UE, mentre gli Stati membri si limitano alla messa in atto; la competenza concorrente, in base a cui gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria competenza; e la competenza di sostegno, in base a cui l'UE adotta misure volte a sostenere o a completare le politiche degli Stati membri. Attualmente, le competenze dell'Unione possono ritornare agli Stati membri nel corso di una revisione del trattato.

Il trattato di Lisbona conferisce all'UE una personalità giuridica propria. L'Unione può pertanto firmare trattati internazionali relativi ai suoi settori di competenza e aderire a organizzazioni internazionali. Gli Stati membri possono firmare accordi internazionali solo se conformi al diritto dell'UE.

Il trattato prevede, per la prima volta, una procedura formale per gli Stati membri che decidano, conformemente alle loro norme costituzionali, di recedere dall'Unione europea, vale a dire l'articolo 50 TUE.

Il trattato di Lisbona completa l'integrazione dei restanti aspetti del terzo pilastro relativi allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, vale a dire la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, nel primo pilastro. La precedente struttura intergovernativa cessa di esistere, giacché gli atti adottati in quest'ambito sono ora soggetti alla procedura legislativa ordinaria (maggioranza qualificata e codecisione), con l'impiego degli strumenti giuridici del metodo «comunitario» (regolamenti, direttive e decisioni), a meno che si disponga diversamente.

Con il trattato di Lisbona il Parlamento europeo può proporre modifiche ai trattati, come già avveniva per il Consiglio, i governi degli Stati membri e la Commissione. Abitualmente, una revisione di questo tipo richiederebbe la convocazione di una Convenzione che raccomanderebbe le modifiche a una CIG. Il Consiglio europeo potrebbe tuttavia decidere, previa approvazione del Parlamento, di non convocare tale Convenzione (articolo 48, paragrafo 3, secondo comma, TUE). Potrebbe allora essere convocata una CIG allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare



ai trattati. Tuttavia, è altresì possibile rivedere i trattati senza convocare una CIG e applicando procedure di revisione semplificate, qualora la revisione riguardi le politiche e le azioni interne dell'Unione (articolo 48, paragrafi 6 e 7, TUE). In tal caso, la revisione sarebbe adottata sotto forma di decisione del Consiglio europeo, ma potrebbe essere soggetta a disposizioni di ratifica nazionali.

B. Rafforzamento della democrazia e maggiore tutela dei diritti fondamentali

Il trattato di Lisbona enuncia i tre principi fondamentali dell'uguaglianza democratica, della democrazia rappresentativa e della democrazia partecipativa. Quest'ultima assume una forma nuova, quella di un'iniziativa dei cittadini (4.1.5).

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non è direttamente incorporata nel trattato di Lisbona, ma è dotata di forza giuridica vincolante ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, che le conferisce lo stesso valore giuridico dei trattati (4.1.2).

L'entrata in vigore, il 1° giugno 2010, del 14° protocollo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che consente non solo agli Stati ma anche a un'organizzazione internazionale, ad esempio l'Unione europea, di diventare firmatari della CEDU, ha aperto la via al processo di adesione dell'UE alla Convenzione. L'adesione richiede ancora la ratifica di tutti gli Stati aderenti alla CEDU, come anche dell'UE medesima. I negoziati tra il Consiglio d'Europa e i rappresentanti dell'UE hanno portato, nell'aprile del 2013, alla finalizzazione di un progetto di accordo, che è stato però ritenuto incompatibile con l'articolo 6 TUE dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel suo parere 2/2013. Perché l'adesione possa avere luogo, saranno necessari ulteriori negoziati.

C. Un nuovo assetto istituzionale

1. Il Parlamento europeo

Ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, TUE, il Parlamento europeo è composto di «rappresentanti dei cittadini dell'Unione» e non di «rappresentanti dei popoli degli Stati».

I poteri legislativi del Parlamento europeo sono stati ampliati mediante la «procedura legislativa ordinaria», che sostituisce la precedente procedura di codecisione. Tale procedura si applica attualmente a più di 40 aree politiche, per un totale di 73 aree politiche. La procedura del parere conforme continua a esistere con il nome di procedura di «approvazione», mentre la procedura di consultazione rimane invariata. La nuova procedura di bilancio pone sullo stesso piano il Parlamento e il Consiglio per quanto riguarda l'adozione del bilancio annuale. Il quadro finanziario pluriennale deve essere approvato dal Parlamento.

Il Parlamento europeo elegge il presidente della Commissione a maggioranza dei membri che lo compongono su proposta del Consiglio europeo, che sceglie il candidato deliberando a maggioranza qualificata e tenendo conto del risultato delle elezioni europee. Il Parlamento europeo continua ad approvare la Commissione in quanto collegio.

Il numero massimo di deputati al Parlamento europeo è stato fissato a 751 e la rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale. La soglia massima dei seggi per Stato membro è stata ridotta a 96, mentre la soglia minima



è stata portata a 6. È opportuno ricordare che il 7 febbraio 2018, il Parlamento ha votato a favore della riduzione del numero dei propri seggi, da 751 a 705 dopo che il Regno Unito sarà uscito dall'UE, e della redistribuzione di alcuni dei seggi che verranno liberati tra i paesi dell'UE attualmente sottorappresentati^[1] (1.3.3).

2. Il Consiglio europeo

Il trattato di Lisbona riconosce formalmente il Consiglio europeo quale istituzione dell'UE, con la funzione di imprimere all'Unione «gli impulsi necessari al suo sviluppo» e di definirne «gli orientamenti e le priorità politiche generali». Il Consiglio europeo non esercita funzioni legislative. Una presidenza a lungo termine sostituisce il precedente sistema di rotazione semestrale. Il presidente è eletto da una maggioranza qualificata del Consiglio europeo con un mandato di 30 mesi rinnovabile. Ciò dovrebbe rendere l'attività del Consiglio europeo più coerente ed efficace. Il presidente assicura inoltre la rappresentanza esterna dell'Unione, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (si veda più sotto).

3. Il vicepresidente della Commissione/Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (VP/AR)

Il VP/AR è nominato a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo con l'accordo del Presidente della Commissione ed è responsabile della politica estera e di sicurezza comune dell'UE, con il potere di presentare proposte in materia. Oltre a presiedere il Consiglio «Affari esteri», il VP/AR svolge altresì il ruolo di vicepresidente della Commissione. Il VP/AR è assistito dal Servizio europeo per l'azione esterna, che comprende membri del personale del Consiglio, della Commissione e dei servizi diplomatici nazionali.

4. Il Consiglio

Il trattato di Lisbona mantiene la modalità di voto a doppia maggioranza (Stati membri e popolazione). Tuttavia, le precedenti disposizioni sono rimaste valide fino al novembre 2014; dal 1° novembre 2014 si applicano le nuove norme.

La maggioranza qualificata è raggiunta quando una proposta è sostenuta da almeno il 55 % dei membri del Consiglio, che corrispondano ad almeno il 65 % della popolazione dell'Unione (articolo 16, paragrafo 4, TUE). Quando il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o del VP/AR, la maggioranza richiesta degli Stati membri viene portata al 72 % (articolo 238, paragrafo 2, TFUE). Per esercitare il diritto di veto, una proposta deve essere respinta da almeno quattro Stati membri. A norma del nuovo meccanismo ispirato dal «compromesso di Ioannina», il 55 % (75 % fino al 1° aprile 2017) degli Stati membri necessari per costituire una minoranza di blocco, può chiedere il riesame di una proposta «entro un tempo ragionevole» (dichiarazione n. 7).

Il Consiglio si riunisce in seduta pubblica quando delibera o vota su progetti di atti legislativi. A tal fine, ciascuna sessione del Consiglio è suddivisa in due parti dedicate, rispettivamente, alle deliberazioni su atti legislativi dell'Unione e alle attività non legislative. Per quanto riguarda la presidenza del Consiglio, è stato mantenuto il sistema di rotazione semestrale, ma saranno previste presidenze a gruppi di tre Stati

[1] Risoluzione del Parlamento europeo del 7 febbraio 2018 sulla composizione del Parlamento europeo (GU C 463 del 21.12.2018, pag. 83).



membri per un periodo di 18 mesi al fine di garantire una maggiore continuità dei lavori. A titolo di eccezione, il Consiglio «Affari esteri» è permanentemente presieduto dal VP/AR.

5. La Commissione

Poiché il Presidente della Commissione viene ora scelto ed eletto tenendo conto dei risultati delle elezioni europee, la legittimità politica della carica risulta rafforzata. Il Presidente della Commissione è inoltre responsabile dell'organizzazione interna della sua istituzione (nomina dei commissari, ripartizione dei portafogli, richieste di dimissioni dei commissari in determinate circostanze).

6. La Corte di giustizia dell'Unione europea

Ad eccezione della politica estera e di sicurezza comune (PESC), tutte le attività dell'Unione sono ora di competenza della Corte. L'accesso dei cittadini alla Corte è facilitato.

D. Processo decisionale più efficace e democratico con nuove politiche e nuove competenze

Molte delle cosiddette «clausole passerella» consentono la modifica delle modalità decisionali, passando dalla votazione all'unanimità alla votazione a maggioranza qualificata e dalla procedura di consultazione alla codecisione (articolo 31, paragrafo 3, TUE, e articoli 81, 153, 192, 312 e 333 TFUE oltre ad alcune «procedure passerella» riguardanti la cooperazione giudiziaria in materia penale) (1.2.4). Nel suo discorso del 2017 sullo stato dell'Unione, il Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha annunciato iniziative volte ad abbandonare la regola dell'unanimità in una serie di settori ricorrendo alle clausole passerella. In seguito a ciò, la Commissione ha adottato due proposte. La proposta presentata a settembre 2018 verteva sul passaggio dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata in specifici settori della politica estera e di sicurezza comune^[2], mentre quella presentata a gennaio 2019 verteva su un passaggio analogo per specifiche questioni di politica fiscale^[3].

Nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione europea, gli Stati membri possono instaurare fra loro una cooperazione rafforzata, a condizione che vi partecipino almeno nove di essi. L'autorizzazione a tale procedura deve essere concessa dal Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo. Nelle questioni concernenti la PESC, vige l'unanimità.

Il trattato di Lisbona rafforza in modo considerevole il principio di sussidiarietà coinvolgendo i parlamenti nazionali nel processo decisionale dell'UE (1.2.2) (1.3.5).

Nella politica ambientale, che include attualmente la lotta ai cambiamenti climatici, così come nella politica energetica, che introduce nuovi riferimenti alla solidarietà nonché alla sicurezza e all'interconnessione degli approvvigionamenti, sono state introdotte alcune aree strategiche nuove, mentre altre sono state estese. Inoltre, i

[2]Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio del 12 settembre 2018, «Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE» (COM(2018) 0647).

[3]Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio del 15 gennaio 2019, «Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE» (COM(2019) 0008).



diritti di proprietà intellettuale, lo sport, lo spazio, il turismo, la protezione civile e la cooperazione in ambito amministrativo ora possono essere oggetto del processo legislativo dell'UE.

Per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) ([5.1.2.](#)), il trattato di Lisbona introduce una clausola di difesa reciproca, in base alla quale tutti gli Stati membri sono obbligati a prestare aiuto a uno Stato membro vittima di un'aggressione armata. Una clausola di solidarietà stabilisce che l'Unione e ciascuno dei suoi Stati membri debbano prestare soccorso con ogni mezzo possibile a uno Stato membro colpito da una calamità naturale o provocata dall'uomo o da un attacco terroristico. Una «cooperazione strutturata permanente» è aperta a tutti gli Stati membri che si impegnano a prendere parte ai programmi europei di equipaggiamento militare e a fornire unità di combattimento che siano disponibili per azioni immediate. Per stabilire una cooperazione di questo tipo, occorre ottenere la maggioranza qualificata in seno al Consiglio, previa consultazione con il VP/AR.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Per i contributi del Parlamento alla Convenzione europea e il suo coinvolgimento nelle precedenti CIG si veda [1.1.4.](#) La CIG del 2007, che si è svolta sotto la Presidenza portoghese e ha portato alla firma del trattato di Lisbona, è stata l'occasione in cui il Parlamento ha inviato, per la prima volta, tre rappresentanti a una conferenza di questo tipo.

Quasi un decennio dopo la firma del trattato di Lisbona, il Parlamento ha riconosciuto che alcune delle sue disposizioni non erano sfruttate al massimo. In risposta a ciò, il 16 febbraio 2017, esso ha approvato una [risoluzione sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona](#)^[4], in cui formula una serie di raccomandazioni su come sbloccare tali potenzialità al fine di rafforzare la capacità dell'Unione di affrontare le attuali sfide globali.

Lo stesso giorno, il Parlamento ha anche approvato una [risoluzione sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea](#)^[5], formulando proposte concrete per quanto riguarda la riforma dei trattati.

Roberta Panizza
04/2019

[4] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sul miglioramento del funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona ([2014/2249\(INI\)](#)) (GU C 252 del 18.7.2018, pag. 215).

[5] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea ([2014/2248\(INI\)](#)) (GU C 252 del 18.7.2018, pag. 201).

