



## IL TRATTATO DI LISBONA

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona segna un momento importante per il futuro dell'Europa, per il funzionamento delle sue istituzioni e per la vita dei cittadini.

Il Trattato di Lisbona modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea ridisegnando l'organizzazione istituzionale e i meccanismi decisionali dell'Unione europea in considerazione dell'accresciuto numero dei suoi membri, passati in pochi anni da 15 a 27, affinché l'**Unione allargata possa funzionare in modo più efficace, democratico e trasparente** e al tempo stesso essere il più possibile **vicina ai cittadini**.

Libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali, dello Stato di diritto, sono tra i **valori fondanti** dell'Unione europea, ai quali il Trattato di Lisbona aggiunge anche la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e la parità tra uomini e donne.

Il funzionamento dell'Unione europea si baserà sul rispetto di **principi democratici** quali:

- il **principio di uguaglianza dei cittadini** di fronte alle istituzioni dell'Unione;
- il **principio della democrazia rappresentativa**, secondo il quale i cittadini devono essere rappresentati all'interno delle istituzioni dell'Unione (direttamente nel Parlamento europeo, mediante elezioni, e indirettamente nel Consiglio europeo e nel Consiglio dei Ministri, tramite i propri governi, a loro volta responsabili di fronte ai rispettivi parlamenti nazionali);
- il **principio della democrazia partecipativa**, in base al quale i cittadini e le associazioni di cittadini possono partecipare attivamente alla vita dell'Unione, che a sua volta si impegna a dialogare con essi.

Inoltre, l'Unione europea riconosce i principi sanciti dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, allegata al Trattato di Lisbona con pari valore giuridico, e i diritti fondamentali sanciti dalla **Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo**.

### Le principali modifiche istituzionali

**Parlamento europeo.** Organo eletto direttamente dai cittadini dell'Unione, sarà dotato di nuovi importanti poteri, in virtù di un rafforzamento della democrazia rappresentativa, diventando colegislatore, insieme al Consiglio dei Ministri, per la quasi totalità della legislazione europea. Ciò vuol dire che non si limiterà a fornire pareri, come ancora oggi avviene in molti settori, ma potrà modificare il testo delle proposte legislative sottoposte al suo esame. Analogo potere sarà attribuito anche nell'ambito della procedura di approvazione del bilancio annuale e del quadro finanziario pluriennale. Inoltre, il Parlamento europeo eserciterà una funzione di controllo politico, mediante l'elezione del Presidente della Commissione europea, conferendo a quest'ultima una maggiore legittimità democratica. Consterà di 751 seggi, escluso il Presidente, che varieranno da una soglia minima di 6 ad una massima di 96 per Stato membro.

**Consiglio dei ministri.** Organo composto dai rappresentanti degli Stati membri a livello ministeriale, con funzioni legislative, di bilancio, di definizione delle politiche e di coordinamento. Le sue attuali formazioni saranno ridotte e consteranno delle sole "Affari generali" e "Affari esteri", mentre eventuali altre saranno decise dal Consiglio europeo. La sua presidenza non sarà più esercitata da ogni singolo Stato membro secondo il sistema attuale di rotazione semestrale, ma da gruppi di tre Stati per un periodo di 18 mesi, durante i quali ciascuno Stato presiederà per sei mesi consecutivi. Una novità di rilievo riguarda il **sistema di votazione**: al fine di rendere il processo decisionale più agevole e veloce, **il voto a maggioranza qualificata verrà esteso** a numerose materie, diventando regola generale. Circa i

criteri per la definizione della maggioranza, sarà gradualmente introdotto un criterio di doppia maggioranza, che rifletterà al tempo stesso la volontà dei cittadini e il peso degli Stati membri. Pertanto, per essere adottati, gli atti dell'Unione europea dovranno essere votati dal 55% degli Stati, ovvero da 15 Stati membri, che rappresentino il 65% della popolazione dell'Unione.

**Consiglio europeo.** Organo rappresentato dai Capi di Stato e di governo degli Stati membri con lo scopo di definire i grandi indirizzi europei, **diventerà un'istituzione comunitaria a pieno titolo** e, al fine di garantire maggiore stabilità dei lavori, la sua **presidenza sarà esercitata per un periodo di due anni e mezzo**, rinnovabili una volta. Attualmente, invece, è esercitata per sei mesi dal presidente di turno del Consiglio dei ministri dell'Unione.

**Commissione europea.** Organo che detiene l'iniziativa legislativa, promuove l'interesse generale dell'Unione, vigila sul rispetto dei Trattati e sul diritto dell'Unione. In base al Trattato di Lisbona, fino al 1° novembre 2014 sarà composto da un rappresentante per Stato membro. Successivamente il numero dei componenti sarà ridotto a 18. Tuttavia, si segnala che il Consiglio europeo dell'11-12 dicembre 2008 si è impegnato a ritornare alla formula di un commissario per Stato membro. Il Presidente della Commissione europea sarà eletto dal Parlamento europeo, mentre attualmente è designato dal Consiglio a livello di capi di Stato e di governo e approvato dal Parlamento europeo.

**Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.** Figura istituita dal Trattato, riunirà i ruoli e le funzioni oggi spettanti rispettivamente al Commissario per le relazioni esterne e all'Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Sarà nominato dal Consiglio europeo, presiederà il Consiglio "Affari esteri" e sarà inoltre Vice-presidente della Commissione europea. Nell'esercizio delle sue funzioni, si avvarrà del **servizio diplomatico europeo**, composto da funzionari provenienti dalla Segreteria generale del Consiglio e della Commissione e da personale dei servizi diplomatici nazionali.

## **Il processo di formazione della legislazione europea**

Fra le principali novità del Trattato di Lisbona vi è l'**estensione a numerose materie dell'attuale procedura di codecisione**, con voto a maggioranza qualificata, che diventa procedura legislativa ordinaria, in base alla quale il Parlamento europeo e il Consiglio sono coinvolti in modo paritario e con gli stessi poteri nell'approvazione delle proposte legislative. Tale procedura sarà quindi estesa a quelle materie per le quali finora il Parlamento europeo veniva semplicemente consultato, e per le quali la decisione finale spettava al Consiglio che decideva all'unanimità. Tra le 50 materie interessate figurano: la politica agricola comune, i fondi strutturali, la libera circolazione dei lavoratori, la liberalizzazione dei servizi, le materie rientranti nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, quali il controllo delle frontiere esterne, il diritto d'asilo, la lotta all'immigrazione illegale, nonché le materie rientranti nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, con l'eccezione degli aspetti inerenti al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali. Solo le materie più sensibili, quali ad esempio politica di difesa, politica estera e di sicurezza, saranno decise dal Consiglio all'unanimità. Tuttavia, il Trattato prevede la possibilità che, con decisione unanime del Consiglio europeo, si possa stabilire il passaggio di un determinato settore dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata. Analogamente, stabilisce che per le materie non soggette alla procedura di codecisione, quest'ultima possa comunque essere applicata sempre a seguito di una decisione unanime del Consiglio europeo (cd. "clausole passerella").

Un ruolo importante nel processo di formazione delle leggi sarà poi rivestito dai **parlamenti nazionali**, che potranno sollevare obiezioni sulle proposte della Commissione europea, inducendola al riesame delle stesse (per maggiori dettagli sui poteri dei parlamenti nazionali si veda l'apposita scheda di approfondimento). Al fine poi di rafforzare anche la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione, il Trattato di Lisbona crea un **diritto di iniziativa dei cittadini**, che potranno chiedere alla Commissione europea di presentare un progetto di legge, qualora raccolgano un milione di firme provenienti da un numero significativo di Stati membri. Inoltre, sempre per agevolare la partecipazione della società civile al processo normativo europeo e sulla base del principio della trasparenza, **le sedute nelle quali il Consiglio dei Ministri discuterà e voterà la legislazione europea saranno pubbliche**.

## **Le principali politiche dell'Unione europea**

Il Trattato di Lisbona predispone un quadro giuridico e gli strumenti necessari per far fronte alle grandi sfide del XXI secolo: cambiamenti climatici, approvvigionamento energetico, globalizzazione,

sicurezza. Inoltre, nello sviluppare le proprie politiche a favore dei cittadini, l'Unione europea terrà conto non solo dei risultati in termini di crescita e competitività, ma anche delle ricadute in termini di protezione sociale. Pertanto, tra i loro obiettivi tali politiche integreranno anche l'occupazione, la protezione sociale e la lotta all'esclusione.

**Cambiamenti climatici e ambiente.** La tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile figurano già tra gli obiettivi dei trattati, tuttavia il Trattato di Lisbona rafforza l'azione dell'Unione, introducendo tra gli obiettivi anche la lotta ai cambiamenti climatici e promuovendo a livello internazionale misure volte a risolvere i problemi dell'ambiente.

**Protezione civile.** Una delle conseguenze visibili dei cambiamenti climatici è lo svilupparsi di calamità naturali che colpiscono con più frequenza l'Europa e che richiedono maggiore cooperazione tra gli Stati membri. Il Trattato di Lisbona introduce una base giuridica *ad hoc* che consentirà di incoraggiare tale cooperazione al fine di rendere più efficaci i sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o da quelle causate dall'uomo.

**Energia.** Il Trattato di Lisbona dota l'Unione di una **politica specifica in materia di energia** e di approvvigionamento energetico, creando una base giuridica *ad hoc* che ne definisce i principali ambiti e obiettivi, tra cui il funzionamento del mercato dell'energia, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, l'efficienza e il risparmio energetico. E' introdotto anche il **principio di solidarietà**, che prevede che un paese che si trovi in difficoltà nell'approvvigionamento energetico possa contare sull'aiuto degli altri Stati membri.

**Ricerca e sviluppo tecnologico.** L'Unione si prefigge di rafforzare le sue conoscenze scientifiche e tecnologiche mediante la realizzazione di uno **spazio europeo di ricerca**, dove i ricercatori, le conoscenze e la tecnologia possano circolare liberamente. Una novità importante del Trattato di Lisbona è l'elaborazione di una **politica spaziale europea**, volta a sostenere la ricerca e a coordinare gli sforzi per l'utilizzo dello spazio.

**Politica economica e monetaria.** Una delle novità del Trattato di Lisbona in questo settore consiste nel prevedere che la Commissione europea possa inviare un avvertimento diretto ad uno Stato membro, qualora in tale Stato vi sia il rischio di disavanzo eccessivo. Finora tale avvertimento veniva inviato, sotto forma di raccomandazioni, dal Consiglio su proposta della Commissione. Viene poi inserito un richiamo specifico al già menzionato spirito di solidarietà. Con il Trattato di Lisbona viene ufficializzato l'**Eurogruppo**, ovvero la riunione mensile informale dei ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'Euro.

**Coesione economica sociale e territoriale.** Anche la coesione territoriale figura tra gli obiettivi dell'Unione. Con l'intento di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, particolare attenzione viene rivolta alle zone rurali, a quelle interessate da transizione industriale o da particolari svantaggi naturali o demografici, alle regioni insulari, a quelle di montagna e a quelle di transfrontaliere. Ai fini della coesione sociale e regionale un ruolo importante è svolto dai **servizi pubblici**, quali i trasporti, le scuole e l'assistenza sanitaria. Un protocollo apposito stabilisce i principi che consentono di garantire servizi di interesse generale efficaci e adeguati.

**Salute.** Il Trattato di Lisbona pone particolare attenzione al benessere e alla salute dei cittadini. Estende l'azione dell'Unione europea in questo settore anche alla sorveglianza e alla lotta contro gravi minacce transfrontaliere e incoraggia gli Stati membri a cooperare per migliorare la complementarietà dei loro servizi sanitari di frontiera. Inoltre introduce la possibilità di adottare misure a tutela della salute dei cittadini in relazione al tabacco e all'uso di alcool.

**Politica sociale.** L'Unione ribadisce i propri obiettivi a favore dell'occupazione, del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, del dialogo sociale, della lotta contro l'emarginazione e incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri in tutti i settori della politica sociale. In tale contesto il Trattato di Lisbona pone l'accento sul riconoscimento e la promozione del ruolo delle parti sociali.

**Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.** Il Trattato di Lisbona faciliterà l'assunzione delle decisioni in questo settore, poiché la maggior parte di esse non sarà più votata all'unanimità dal Consiglio ma a maggioranza qualificata e il Parlamento europeo disporrà di un potere di codecisione. L'impegno dell'Unione nel realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini si basa sul rispetto degli ordinamenti giudiziari e delle diverse tradizioni degli Stati membri. In tale ambito l'Unione intende sopprimere i controlli alle frontiere interne e sviluppare una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne. L'azione dell'Unione sarà rivolta inoltre alla lotta contro

la criminalità, il razzismo, la xenofobia attraverso il coordinamento e la cooperazione tra le forze di polizia e le autorità giudiziarie. A questo scopo il Trattato di Lisbona riconosce il ruolo dell'Ufficio europeo di polizia (Europol), quale organo che potrà realizzare indagini. Inoltre, rafforza le forme di cooperazione giudiziaria in materia penale e civile, attraverso il reciproco riconoscimento delle decisioni. Prevede poi la possibilità di istituire una **Procura europea**.

**Azione esterna.** Con il Trattato di Lisbona l'Unione europea si vede conferita una **personalità giuridica**, con un potere negoziale, e con la possibilità, quindi, di essere parte di una convenzione o membro di un'organizzazione internazionale, rendendosi più visibile. Inoltre, con l'istituzione della nuova figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, l'azione esterna dell'Unione dovrebbe rafforzarsi in termini di impatto, coerenza e unità. Per maggiori dettagli sulla Politica estera e di sicurezza (PESC) nonché sulla Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD) dell'Unione si rimanda alla relativa scheda di approfondimento.

Per quanto riguarda la **politica commerciale comune**, il Trattato di Lisbona afferma l'interesse dell'Unione allo sviluppo del commercio mondiale, alla soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e agli investimenti diretti nonché alla riduzione delle barriere doganali.

Nell'ambito della **cooperazione con i paesi terzi**, il Trattato di Lisbona prevede, tra l'altro, che l'Unione intraprenda azioni di assistenza in campo finanziario ai paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo. Viene inserita anche una nuova base giuridica per gli aiuti umanitari, che sancisce l'impegno dell'Unione a prestare soccorso alle popolazioni dei paesi terzi vittime di calamità naturali o provocate dall'uomo. A questo scopo viene istituito un apposito corpo volontario europeo di aiuto umanitario.

## **L'Unione europea e gli Stati membri**

Il Trattato di Lisbona chiarisce la **ripartizione dei poteri** tra l'Unione e gli Stati membri, che si basa su una suddivisione di competenze in tre categorie:

- le **competenze esclusive** dell'Unione nei settori in cui essa detiene il potere di legiferare (es. politica commerciale, unione doganale);
- le **competenze concorrenti** tra l'Unione e gli Stati membri nei settori in cui gli Stati membri legiferano laddove l'Unione decide di non farlo (es. mercato interno, politica sociale, agricoltura, energia, spazio di libertà sicurezza e giustizia);
- le azioni di **appoggio o coordinamento** dell'Unione nei settori di competenza degli Stati membri (es. cultura, turismo).

Il Trattato di Lisbona non conferisce all'Unione europea nuove competenze esclusive, ma nuove competenze concorrenti, ad esempio in materia di spazio ed energia, e nuove azioni di appoggio, quali quelle in materia di protezione civile, turismo e sport.

La ripartizione delle competenze è basata su tre principi:

- il **principio di attribuzione**, per il quale l'Unione non può estendere le sue competenze oltre a quanto le viene attribuito nei trattati;
- il **principio di sussidiarietà**, che stabilisce che nelle materie in cui non dispone di competenza esclusiva, l'Unione interviene solo nella misura in cui gli obiettivi prefissati dai Trattati non possono essere adeguatamente raggiunti dagli Stati membri;
- il **principio di proporzionalità**, che garantisce che la forma e il contenuto delle azioni dell'Unione non vada oltre a quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi.

Sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'Unione europea vigilano i parlamenti nazionali (per maggiori dettagli si veda la scheda di approfondimento sui parlamenti nazionali).

Per quanto riguarda la **procedura di adesione** all'Unione europea, il Trattato di Lisbona prevede espressamente il diritto dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo a essere informati circa le domande di adesione presentate. Inoltre riconosce per la prima volta espressamente agli Stati membri la possibilità di **recedere dall'Unione**.