

## ***FOCUS***

***Verso il nuovo Trattato europeo.  
Lisbona, 18 ottobre 2007***

**3**

*5 novembre 2007*

*Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale  
Adriana Garabello*

*Struttura speciale Gabinetto della Presidenza  
Luciano Conterno*

*Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale  
Aurelia Jannelli*

*A cura di:  
Chiara Casagrande, Laura Matteo*

*Realizzazione grafica:  
Roberto Ozella*

## **1. Premessa**

Su richiesta del Consiglio europeo del giugno 2007<sup>1</sup>, la conferenza intergovernativa (CIG)<sup>2</sup> del 2007 ha elaborato un nuovo trattato di riforma dell'Unione europea.

L'accordo raggiunto sblocca la fase di stallo successiva ai no di Francia e Olanda al referendum costituzionale e permette di superare la paralisi istituzionale.

Il trattato si concentra sull'esigenza di modernizzare e riformare l'UE, intendendo, in particolare, renderla:

- più democratica, per rispondere alle attese dei cittadini europei, specie per quanto riguarda elevati livelli di responsabilità, apertura, trasparenza e partecipazione;
- più efficiente e capace di affrontare le sfide che attualmente si pongono a livello mondiale, come il cambiamento del clima, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile.

Il testo definitivo del trattato, elaborato dalla CIG, è stato approvato durante il Consiglio europeo informale di Lisbona del 18 e 19 ottobre 2007 e sarà firmato dagli Stati membri nel dicembre 2007.

Alla firma farà seguito il processo di ratifica in tutti i 27 paesi. Il nuovo trattato dovrebbe entrare in vigore prima delle prossime elezioni del Parlamento europeo del giugno 2009.

L'accordo, pur recependo gran parte delle innovazioni contenute nella Costituzione europea<sup>3</sup> sottoscritta a Roma il 29 ottobre 2004 e mai entrata in vigore, non ha natura

---

<sup>1</sup> Il Consiglio europeo ha conferito alla conferenza intergovernativa (CIG) mandato dettagliato che costituisce la base dei lavori della conferenza, consultabile al seguente indirizzo:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/07/st11/st11218.it07.pdf>

<sup>2</sup> Il termine conferenza intergovernativa (CIG) indica una trattativa tra i governi degli Stati membri, che si svolge con l'obiettivo di apportare modifiche ai trattati. Questo tipo di conferenze svolge un ruolo fondamentale negli sforzi di integrazione europea, dal momento che ogni cambiamento istituzionale deve essere il frutto dei negoziati cui esse danno luogo.

Le conferenze sono aperte, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, dal Consiglio dei ministri, che delibera a maggioranza semplice in seguito a consultazione del Parlamento europeo e, se del caso, della Commissione.

I lavori preparatori sono affidati a un gruppo composto da un rappresentante di governo per ciascuno Stato membro, cui tradizionalmente si è sempre aggiunto un rappresentante della Commissione. Il Parlamento europeo è associato da vicino a tutti i lavori, grazie alla presenza di osservatori e a scambi di vedute cui partecipa il presidente del Parlamento. Il gruppo riferisce regolarmente al Consiglio Affari generali. Le decisioni finali sono adottate, nel corso di un Consiglio europeo, dai capi di Stato e di governo.

I lavori della CIG 2007 possono essere seguiti al seguente indirizzo: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1297&lang=it>

<sup>3</sup> Alla luce dell'esito della CIG del 2000 che ha portato al trattato di Nizza, il Consiglio europeo ha deciso alla fine del 2001 di organizzare una convenzione per studiare la possibilità di rendere l'Unione più democratica, trasparente ed efficiente. Tale convenzione, riunitasi tra il marzo 2002 e il luglio 2003, ha elaborato un trattato che adotta una Costituzione per l'Europa inteso a sostituire i trattati esistenti.

Il suo scopo, oltre a quello di sostituire i diversi trattati esistenti che al momento costituiscono la base giuridica dell'Unione Europea, era principalmente quello di dare all'UE un assetto politico chiaro e tendenzialmente definitivo riguardo le sue istituzioni, le sue competenze, le modalità decisionali, la politica estera.

A dispetto del nome, però, non si trattava di una vera costituzione che sanciva la nascita di una sovranità, in quanto non sostituiva le costituzioni nazionali degli stati aderenti, bensì di una sorta di testo unico, in cui venivano solo recepiti e riordinati testi giuridici preesistenti.

costituzionale. Infatti, il progetto costituzionale, che consisteva nell'abrogazione di tutti i trattati esistenti e nella loro sostituzione con un unico testo denominato "Costituzione", è abbandonato. Il trattato di riforma integrerà nei trattati esistenti, che restano in vigore, le innovazioni risultanti dalla CIG del 2004.

Il trattato di riforma modifica:

- sia il trattato sull'Unione europea (TUE)<sup>4</sup>;
- sia il trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)<sup>5</sup>.

Il TUE manterrà il suo titolo attuale mentre il TCE sarà denominato trattato sul funzionamento dell'Unione, in considerazione della personalità giuridica unica dell'Unione.

Il termine "Comunità" è sostituito ovunque dal termine "Unione"; viene stabilito che i due trattati costituiscono i trattati su cui è fondata l'Unione e che l'Unione sostituisce e succede alla Comunità.

---

I problemi incontrati nel 2005 durante il processo di ratifica del trattato costituzionale hanno indotto l'Unione ad avviare un processo di riflessione sulla futura riforma. Ne è risultato nel giugno 2006 l'invito rivolto dal Consiglio europeo alla futura presidenza tedesca a preparare una relazione sulla via da seguire. Tale relazione, insieme ai lavori intrapresi dalla presidenza tedesca, ha consentito al Consiglio europeo di convenire nella riunione del 21-22 giugno 2007 la convocazione di una CIG incaricata di redigere un "trattato di riforma" che modifichi i trattati esistenti al fine di aumentare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata, nonché la coerenza della sua azione esterna. La CIG opererà conformemente al mandato dettagliato convenuto dal Consiglio europeo.

Il testo della Costituzione europea può essere consultato al seguente indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:IT:HTML>

<sup>4</sup> Il trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, è entrato in vigore il 1° novembre 1993. Il trattato di Maastricht crea l'Unione Europea, costituita da tre pilastri: le Comunità europee, la politica estera e di sicurezza comune, nonché la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale.

<sup>5</sup> Il trattato di Roma, firmato il 25 marzo 1957, ha istituito la Comunità Economica Europea.

Il testo dei due trattati può essere consultato al seguente indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2006/ce321/ce32120061229it00010331.pdf>

## **2. Le principali novità<sup>6</sup>**

Si illustrano le principali novità del nuovo Trattato di riforma dell'Unione Europea per la lettura completa del quale si rinvia ai seguenti indirizzi:

- <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001-re01.it07.pdf>
- [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1317&lang=it&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=it&mode=g)

Innanzitutto il termine "Comunità" è sostituito ovunque da "Unione": così, come anticipato in premessa, il Trattato di Roma che istituisce la Comunità europea (TCE) sarà denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Per superare i punti di disaccordo fra gli Stati membri e superare l'immobilismo degli ultimi anni, sono stati eliminati determinati punti presenti nella Costituzione europea. Nel nuovo Trattato di riforma infatti non compariranno:

- il termine "Costituzione";
- il riferimento ai simboli europei, anche se continueranno ad esistere, come la bandiera a 12 stelle, l'inno, il motto (Unità nella diversità), la menzione che "la moneta dell'UE è l'euro".

Nel Trattato di riforma vengono quindi mantenute, senza sostanziali cambiamenti, alcune novità già previste dalla Costituzione europea:

- il mandato di due anni e mezzo della Presidenza del Consiglio UE, al posto dell'attuale Presidenza di turno di 6 mesi, e la riduzione del numero dei Commissari europei, dal 2014, da 27 a 15 ;
- il riferimento al principio della concorrenza libera e non distorta nel mercato interno, che rimane nei trattati già esistenti;
- l'estensione del voto a maggioranza qualificata, soprattutto in materia di cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia. La riforma istituzionale rafforza il ruolo di colegislatore del Parlamento europeo con il Consiglio, per quanto riguarda questi ambiti;
- la delimitazione delle competenze fra l'UE e gli Stati Membri. La politica sociale, il mercato interno, l'energia e la ricerca rimangono competenze condivise dalla UE con gli Stati Membri;
- la personalità giuridica unica dell'Unione Europea;

---

<sup>6</sup> Questa panoramica sulle principali novità è stata tratta principalmente dal sito del dipartimento delle politiche comunitarie: [www.politichecomunitarie.it](http://www.politichecomunitarie.it)

- l'istituzione di un Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che raggruppa le funzioni dell'Alto rappresentante della PESC e del Commissario europeo alle Relazioni Esterne. Sarà il Presidente del Consiglio dei Ministri degli esteri e VicePresidente della Commissione UE.
- il diritto di iniziativa civica, che permetterà a un milione di cittadini di invitare la Commissione a proporre soluzioni su determinati problemi;
- il riferimento alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa.

Rispetto alla Costituzione, sono riportati nel nuovo trattato di riforma, ma con alcune modifiche, i seguenti punti:

- la Carta dei diritti fondamentali; non è stata ripresa per intero, ma uno specifico articolo riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta a cui viene attribuito lo stesso valore giuridico dei trattati;
- il primato del diritto europeo sul diritto nazionale, che non viene riaffermato ma diventa l'oggetto di una dichiarazione che rimanda alla giurisprudenza della Corte di Giustizia;
- la regola della doppia maggioranza, che stabilisce che una decisione sarà presa dal 55 per cento degli Stati Membri, purché rappresentino il 65 per cento della popolazione dell'UE. Ma la sua applicazione viene spostata al 2014;
- il ruolo dei Parlamenti nazionali, che viene rinforzato. Passa da 6 a 8 settimane il tempo concesso per esaminare un testo e la Commissione europea dovrà giustificare una decisione, rivederla o ritirarla, se viene contestata dalla maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali.

Vengono introdotti per la prima volta nel Trattato di riforma e risultano quindi una novità assoluta:

- un protocollo sui servizi pubblici;
- i criteri di eleggibilità del Parlamento europeo;
- il riferimento alla promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici;
- il riferimento, in ambito energetico, allo spirito di solidarietà tra gli Stati membri ed alla promozione dell'interconnessione delle reti energetiche.

E' prevista anche una clausola di uscita: un Paese potrà lasciare l'Unione europea. Le condizioni dovranno essere negoziate con i partner.

Infine, le disposizioni della parte III del Trattato Costituzionale che fissava le politiche e il funzionamento dell'UE saranno inserite nei Trattati esistenti con specifiche modifiche.

#### ASPETTI FONDAMENTALI.

**Carta dei diritti fondamentali:** Il nuovo articolo 6 del trattato sull'Unione conferisce alla Carta dei diritti fondamentali<sup>7</sup>, approvata nel 2000, lo stesso valore giuridico dei trattati. I diritti tutelati sono raccolti in sei capi: dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.

Lo Stato che non rispetterà i diritti di cittadinanza fissati nella Carta, potrà essere portato davanti alla Corte di giustizia della Ue. La Gran Bretagna e la Polonia hanno però ottenuto che per loro la Carta non sia obbligatoria.

**Presidente UE:** Il presidente è il presidente Consiglio europeo (che, con il nuovo trattato, viene promosso al rango di organo istituzionale). Non è più prevista la rotazione semestrale, ma il Consiglio europeo elegge il presidente a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo.

L'articolo 9B del trattato sull'Unione stabilisce il presidente Consiglio europeo assicura la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune.

**Politica estera:** Dato che la politica estera resta prerogativa dei governi nazionali non compare mai la parola Ministro degli esteri Si chiamerà "Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza" e assumerà i ruoli che oggi sono coperti dall'Alto rappresentante per la politica comune estera e di sicurezza e dal Responsabile delle relazioni esterne della Commissione europea. Sarà anche vicepresidente della Commissione UE.

**Commissione:** La Commissione sarà composta da un commissario per ciascuno Stato membro fino al 2014. A partire da quella data, il numero di Commissari sarà fissato a 15, ivi compreso il Presidente della Commissione. In questo caso i Commissari saranno scelti sulla base di un sistema di rotazione tra gli Stati membri.

#### **Consiglio dei ministri**

La presidenza delle diverse formazioni del Consiglio continuerà a ruotare su base semestrale. La rotazione avrà luogo in un "team di presidenza" composto da tre Paesi. Questo sistema potrà essere cambiato dal Consiglio europeo attraverso una decisione presa a maggioranza qualificata.

#### **Cooperazione rafforzata**

Una "cooperazione permanente strutturata" potrà essere realizzata nei settori di competenza non esclusiva dell'Unione europea, coinvolgendo almeno 9 Stati membri che vogliano costruire una cooperazione più stretta.

---

<sup>7</sup> La Carta dei diritti fondamentali può essere consultata al seguente indirizzo: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf)

La cooperazione rafforzata deve promuovere gli obiettivi dell'Unione, proteggere i suoi interessi e rinforzare il suo processo di integrazione. Questa cooperazione è aperta a tutti gli Stati membri in qualsiasi momento.

### **Parlamento europeo**

Sono previsti maggiori poteri di intervento per approvare la legislazione europea in particolare nelle aree di giustizia, sicurezza e immigrazione. Ridotto il numero dei membri da 785 a 751<sup>8</sup>. I parlamenti nazionali avranno una voce in capitolo nel processo legislativo europeo: riceveranno le proposte di legge direttamente per valutare se una proposta di legge lede le proprie competenze. Se un terzo del parlamento nazionale dovesse riconoscere questa eventualità la proposta sarà rimandata a Bruxelles per una verifica della Commissione.

### **Sistema di voto**

Aumentano le aree in cui si prendono le decisioni a maggioranza e non più all'unanimità in particolare nelle aree di giustizia e affari di polizia. Regno Unito e Irlanda hanno il potere di applicare tali decisioni solo se vorranno. Il nuovo sistema di votazione prevede una doppia maggioranza qualificata corrispondente a un minimo del 55% di stati membri (oggi 15 su 27) che rappresentano almeno il 65% della popolazione. Ciò avverrà dal 2014 con un periodo di transizione fino al 2017.

### **Politiche comuni**

La politica energetica e la politica ambientale volta a contrastare il riscaldamento globale sono i nuovi obiettivi comuni. Per la politica commerciale, la "concorrenza equa" è un principio che va rispettato per assicurare il funzionamento appropriato del mercato interno. Sulla sicurezza comune è prevista una clausola di 'solidarietà' in caso di attacchi terroristici o altri disastri (per esempio naturali).

---

<sup>8</sup> Articolo 9 A del nuovo trattato prevede che "Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente".

### **3. Approvazione e ratifica**

Il nuovo Trattato sarà approvato dai Capi di Stato e governo il prossimo 13 dicembre a Lisbona e dovrà successivamente essere ratificato dagli Stati membri attraverso o un procedimento parlamentare<sup>9</sup> oppure mediante referendum c.d. “confermativo”.

Si prevede che nel 2008 si consumi il procedimento di ratifica del trattato e che possa entrare in vigore il 1 gennaio 2009 per essere operativo prima delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2009.

### **4. Documenti di particolare interesse per le Regioni**

Si segnalano i seguenti documenti:

1. La dichiarazione di Berlino del 22 e 23 ottobre 2007 della Conferenza dei presidenti dei Parlamenti regionali europei con poteri legislativi (CALRE), che affronta i seguenti punti:

- Ancorare nel Trattato di riforma europeo i progressi ottenuti per le regioni e i comuni nel processo costituzionale.
- Il controllo di sussidiarietà nella prassi.
- Trasparenza.
- Carta della Democrazia Regionale.
- La politica regionale europea sullo sfondo della verifica del quadro finanziario dell'UE nel 2008.
- Cooperazione con le istituzioni europee.
- Disposizioni finali

La dichiarazione è in visione al seguente indirizzo:

[http://www.calre.eu/documents/pr07/200710\\_Entwurf\\_der\\_Erklaerung\\_von\\_Berlin\\_neu\\_IT.doc](http://www.calre.eu/documents/pr07/200710_Entwurf_der_Erklaerung_von_Berlin_neu_IT.doc)

2. La dichiarazione del presidente del Comitato delle Regioni sul ruolo del Comitato nel futuro Trattato.

---

<sup>9</sup> Martinez Temistocle “*Diritto Costituzionale*” “I trattati internazionali costituiscono il c.d.«diritto internazionale pattizio». Come atto esterno all’ordinamento giuridico italiano, il trattato acquista efficacia nell’ambito interno in seguito ad un apposito *ordine di esecuzione*, che viene normalmente adottato con decreto presidenziale oppure inserito nella legge di autorizzazione alla ratifica”.

Con riguardo al nostro Stato, si ricorda che l’ art. 80 della Costituzione italiana prevede che “Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.” L’intervento del Parlamento si giustifica dato il rilievo che detti trattati assumono per quanto attiene l’indirizzo politico nel campo delle relazioni internazionali; per cui si rende necessario che le Camere collaborino con il Governo nella determinazione di tale indirizzo, ad esse spettando la decisione ultima sulla entrata in vigore del trattato.

Secondo prassi consolidata, le Camere esprimono nella stessa legge di autorizzazione alla ratifica (con la formula: «piena ed intera esecuzione sia data al trattato») la volontà di dare esecuzione ad trattato nell’ordinamento italiano.

Inoltre l’art. 87 della Costituzione italiana sancisce che il Presidente della Repubblica ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l’autorizzazione delle Camere.



La dichiarazione è in visione al seguente indirizzo:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=COR/07/100&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>

3. L'articolo "Le regioni e gli organi di raccordo stato-regioni nel processo di integrazione europea - una definizione dell'indirizzo politico", a cura Maria Pia Larné, del 20 ottobre 2007, consultabile al seguente indirizzo:

<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dottrina/autonomie/larne.html>