



## Un nuovo trattato per l'Europa: il Trattato di Lisbona



## UN NUOVO TRATTATO PER L'EUROPA: IL TRATTATO DI LISBONA



*“Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona l’Unione Europea acquisisce gli strumenti con cui conquistare maggior peso nel sistema mondiale e parlare davvero con una voce sola. La sfida è quella di aprire una stagione nuova, rinnovare il patto con i cittadini e dettare un vero cambio di passo rispetto al passato. L’Unione, però, deve tornare a mettere al centro della propria azione la persona umana nella consapevolezza del comune patrimonio di valori e delle comuni radici. Soltanto così potrà tornare ad essere creatrice di opportunità, prosperità e talento”.*

Andrea Ronchi

Andrea Ronchi  
Ministro per le Politiche Europee

## IL LUNGO PERCORSO VERSO IL TRATTATO DI LISBONA

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona segna il superamento di una fase lunga e controversa del processo di integrazione europea.

Dopo un lungo periodo di riflessione, a seguito del voto contrario di Francia e Paesi Bassi nel referendum per la ratifica del Trattato per la “Costituzione Europea”, i Capi di Stato o di Governo hanno raggiunto il **21 e 22 giugno 2007** un'intesa su un mandato dettagliato da discutere in una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri (conferenza intergovernativa o CIG), incaricata di elaborare un nuovo Trattato di riforma.

Il **23 luglio 2007** è stata avviata la nuova CIG, con il compito di concordare il testo di un Trattato di revisione dei Trattati esistenti, al fine di rafforzare “l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata, nonché la coerenza della sua azione esterna”. I negoziati si sono conclusi in occasione del vertice dei Capi di Stato o di Governo del **18 e il 19 ottobre 2007** a Lisbona con l'approvazione del nuovo Trattato.

Il Trattato di Lisbona, che modifica sia il Trattato sull'Unione europea (TUE) che il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), è stato formalmente firmato a Lisbona il **13 dicembre 2007** dai 27 Capi di Stato o di Governo e dai rispettivi Ministri degli Esteri. È entrato in vigore il **1° dicembre 2009**, dopo essere stato ratificato da tutti i 27 Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Nella maggior parte dei casi si è trattato di ratifiche parlamentari, salvo in Irlanda, dove, come richiesto dalla Costituzione, la ratifica ha dovuto essere approvata da un referendum popolare. L'Italia ha ratificato il Trattato con la **Legge n. 130 del 2 agosto 2008**.

## LA NUOVA UNIONE EUROPEA

Il Trattato di Lisbona modifica i Trattati esistenti per conferire all'Unione europea maggiore efficienza e legittimità democratica. La sua entrata in vigore apre dunque la strada ad una nuova Europa, in grado di tutelare più efficacemente gli interessi dei cittadini in un'Unione a 27 e di far fronte alle sfide poste dalla globalizzazione.

Le principali novità introdotte dal Trattato di Lisbona consentono all'Unione europea di:

- ★ **avere un'architettura istituzionale più lineare e armonica, con metodi di lavoro più efficienti e procedure decisionali più trasparenti;**
- ★ **essere più democratica, sicura e garante dei diritti dei cittadini europei;**
- ★ **avere maggiore capacità di azione, rimanendo attenta alle esigenze degli Stati membri e delle autonomie territoriali;**
- ★ **avere un ruolo più attivo ed efficace sulla scena internazionale.**



## UN'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE PIÙ LINEARE E ARMONICA

- ★ Viene meno la distinzione tra “Comunità europea” e “Unione europea”: la prima cessa formalmente di esistere e viene riassorbita nella seconda.

*I Trattati su cui è fondata l'Unione sono il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che sostituisce il Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE).*

- ★ Viene superata la struttura dell'Unione fondata su tre “pilastri” (Comunità europee, politica estera e di sicurezza comune e cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia), prevista dal Trattato di Maastricht del 1992.

*Nel sistema originario ogni “pilastro” aveva procedure e strumenti giuridici propri; la soppressione della distinzione tra i tre “pilastri” comporta un'armonizzazione delle procedure e degli atti giuridici dell'Unione. Restano tuttavia applicabili procedure specifiche nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC).*



Numerose novità del Trattato di Lisbona riguardano il funzionamento delle istituzioni dell'Unione:

- ★ **il sistema legislativo dell'Unione continua a basarsi sull'azione coordinata delle tre istituzioni a carattere decisionale: il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea;**
- ★ **di norma è la Commissione a proporre nuove iniziative legislative mentre spetta al Parlamento e al Consiglio adottarle. Tale sistema è completato dal controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dal controllo contabile esercitato dalla Corte dei Conti;**
- ★ **a questo quadro istituzionale si sono aggiunti il Consiglio europeo e la Banca centrale europea (BCE), due organi da oggi inseriti espressamente nel novero delle istituzioni;**
- ★ **il Consiglio europeo, oggi istituzione a pieno titolo dell'Unione, è soggetto al controllo della Corte di giustizia. Il Trattato di Lisbona, pur non innovando le sue funzioni di "impulso e di orientamento politico", modifica la composizione del Consiglio, introducendo la presidenza stabile.**  
*Il Presidente del Consiglio europeo sarà eletto per un periodo di due anni e mezzo e il suo mandato sarà rinnovabile una volta sola. Non potrà esercitare un mandato nazionale; ciò assicurerà una migliore preparazione e una maggiore continuità dei lavori del Consiglio europeo.*



## METODI DI LAVORO PIÙ EFFICIENTI

- ★ **Aumentano gli ambiti in cui il Consiglio vota a maggioranza qualificata.**

*La procedura di voto ordinaria viene estesa a nuovi settori, tra cui in particolare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione, cooperazione giudiziaria civile e penale e cooperazione di polizia). In un'Europa a 27, la riduzione dei casi in cui il Consiglio decide all'unanimità facilita il processo decisionale dell'Unione, evitando paralisi dovute al voto contrario anche di un solo Stato membro.*

- ★ **I Consigli dei ministri settoriali continuano ad avere una presidenza a rotazione che avviene però per gruppi di tre Stati che si succedono nei compiti della presidenza operando in stretta collaborazione tra loro (c.d. "team presidencies"). Fa eccezione il Consiglio «Affari esteri», presieduto dall' Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.**

*In pratica, il "trio delle presidenze" trova espressione in un programma comune per 18 mesi. Ogni Stato membro esercita a turno la presidenza di tutte le formazioni consiliari per sei mesi, secondo un sistema di rotazione paritaria degli Stati Membri, tenendo conto della loro diversità e degli equilibri geografici dell'Unione.*



- ★ **La Commissione europea sarà composta da un Commissario per Stato membro, sulla base di una decisione presa dal Consiglio europeo che ha modificato il Trattato di Nizza.**

*Il Presidente della Commissione è eletto dal Parlamento con il voto della maggioranza dei componenti, su proposta del Consiglio che deve tener conto dei risultati delle elezioni europee. In questo modo la legittimità politica del Presidente della Commissione viene ad essere rafforzata.*

- ★ **Il numero massimo di seggi del Parlamento europeo non potrà essere superiore a 751.**

*I deputati al Parlamento europeo non rappresenteranno più i “popoli degli Stati”, come nella precedente dizione, ma più precisamente i “cittadini dell’Unione”. A ciascuno Stato membro sono attribuiti da un minimo di 6 ad un massimo di 96 seggi, in modo “regressivamente proporzionale” (più è vasta la popolazione di uno Stato membro, più è alto il numero dei cittadini rappresentati da un singolo parlamentare).*

- ★ **È prevista una procedura semplificata di revisione dei Trattati, che si aggiunge alla procedura di revisione ordinaria.**

*Per i progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni relative alle politiche e azioni interne dell’Unione, è sufficiente una decisione unanime del Consiglio europeo, la cui entrata in vigore è comunque subordinata all’approvazione degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.*



★ **Una procedura semplificata permette anche di modificare i meccanismi di decisione relativi a un determinato settore, o riguardanti un caso determinato.**

*È possibile passare dall'unanimità alla maggioranza qualificata (salvo le decisioni con implicazioni militari o riguardanti la difesa) o da una procedura legislativa speciale (in cui il Parlamento europeo non ha un potere di codecisione con il Consiglio) alla procedura legislativa ordinaria, con una decisione presa all'unanimità dal Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo e in assenza di opposizione da parte di un Parlamento nazionale.*



## PROCEDURE DECISIONALI PIÙ TRASPARENTI

- ★ Il Trattato di Lisbona assicura una maggiore legittimazione e semplificazione del processo decisionale, grazie ad un nuovo metodo di calcolo della maggioranza qualificata in sede di Consiglio dell'Unione.

*Dal 1° novembre 2014 la maggioranza qualificata non si basa più sui voti ponderati attribuiti a ciascuno Stato membro, ma su un sistema detto di “doppia maggioranza”, ideato per riflettere anche a livello di Consiglio la duplice legittimazione dell'Unione (un'Unione di Stati e di cittadini). Secondo questo sistema, una decisione é validamente assunta se approvata dal 55% del numero di Stati membri, con un minimo di 15 Paesi rappresentativi del 65% della popolazione dell'Unione. La percentuale degli Stati membri diventa però del 72% se il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.*

- ★ I cittadini potranno conoscere in tempo reale le decisioni prese dai Governi nazionali in sede di Consiglio, grazie all'apertura al pubblico delle sessioni in cui il Consiglio delibera su progetti di atti legislativi.



★ **Cresce il diritto di informazione dei Parlamenti nazionali.**

*Le istituzioni europee trasmetteranno direttamente a loro:*

- *i documenti di consultazione della Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni),*
- *i progetti di atti legislativi europei,*
- *gli ordini del giorno e i risultati delle sessioni del Consiglio, compresi i processi verbali delle sessioni in cui il Consiglio delibera su progetti di atti legislativi,*
- *le nuove domande di adesione all'Unione.*



## UN SISTEMA PIÙ DEMOCRATICO

★ **La procedura di codecisione diventa la procedura legislativa ordinaria.**

*Il Parlamento europeo si trova così a operare in condizioni di parità con il Consiglio in gran parte dell'attività legislativa, compresi settori chiave quali la politica di libertà, sicurezza e giustizia.*

★ **Viene introdotta una nuova procedura di bilancio che accresce i poteri del Parlamento europeo, che decide con il Consiglio sulla totalità delle spese.**

*Viene, infatti, eliminata la distinzione tra “spese obbligatorie” (per le quali attualmente l'ultima parola spetta al Consiglio) e “spese non obbligatorie” (per le quali ora l'ultima parola spetta al Parlamento).*

★ **Il principio della democrazia partecipativa trova spazio per la prima volta nell'ambito dell'Unione.**

*Sono assicurati:*

- *la consultazione delle parti interessate,*
- *il dialogo con le associazioni rappresentative e la società civile,*
- *il diritto di iniziativa popolare: un milione di cittadini europei (su una popolazione comunitaria di circa 500 milioni di abitanti) può chiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa.*



★ **Sono coinvolti nel processo decisionale anche i Parlamenti nazionali, nel rispetto del ruolo riconosciuto alle istituzioni dell'Unione.**

*Ciò sarà possibile attraverso:*

- *la partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati,*
- *il potere di veto assoluto nei confronti di una revisione semplificata,*
- *la partecipazione ai meccanismi di valutazione dell'attuazione delle politiche dell'Unione nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia,*
- *l'associazione al controllo politico su Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust.*

★ **Ai parlamenti nazionali è attribuita una funzione di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'Unione.**

*Ciascun Parlamento nazionale potrà:*

- *inviare alle istituzioni dell'Unione, entro otto settimane dalla ricezione del progetto di atto legislativo, un parere motivato in cui espone il perché non ritiene il progetto conforme al principio di sussidiarietà. Ciò può portare al ritiro o alla revisione della proposta da parte della Commissione europea,*
- *presentare, tramite il rispettivo Stato membro, un ricorso alla Corte di giustizia dell'UE per violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo dell'Unione.*



## UNA MAGGIORE TUTELA DEI DIRITTI E DELLA SICUREZZA DEI CITTADINI EUROPEI

★ I valori e gli obiettivi dell'Unione, proclamati in modo più chiaro, costituiranno sempre più un riferimento per i cittadini europei.

*I valori sui quali si fonda l'Unione sono:*

- *la dignità umana,*
- *la libertà,*
- *la democrazia,*
- *l'uguaglianza,*
- *lo Stato di diritto,*
- *i diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti ad una minoranza.*

*Per quanto riguarda gli obiettivi, il Trattato di Lisbona prevede che l'Unione debba perseguire, tra l'altro:*

- *lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva,*
- *la lotta contro l'esclusione sociale e le discriminazioni,*
- *la giustizia sociale,*
- *la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore,*
- *la promozione del progresso scientifico e tecnologico,*



- *la coesione territoriale,*
- *il rispetto della diversità culturale e linguistica,*
- *la salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio culturale europeo,*
- *le relazioni esterne,*
- *lo sviluppo sostenibile della Terra,*
- *la solidarietà e il rispetto reciproco tra i popoli,*
- *il commercio libero e equo,*
- *l'eliminazione della povertà*
- *la tutela dei diritti umani.*

★ **I diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei sono elencati nella Carta dei diritti fondamentali, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Le disposizioni della Carta si applicano pienamente alle misure di attuazione del diritto dell'Unione.**

★ **L'Unione europea potrà aderire al sistema di tutela dei diritti fondamentali, istituito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa.**

*Oltre al suo significato politico, l'adesione colmerà una lacuna nel sistema di protezione dei singoli nel contesto dell'Unione europea perché oggi le istituzioni dell'Unione sono il solo potere pubblico in Europa non ancora sottoposto al sistema di controllo della Corte europea dei diritti dell'uomo.*



- ★ Nuove disposizioni in materia di protezione civile, aiuti umanitari e sanità aumenteranno la capacità di risposta dell'Unione nei confronti di minacce alla sicurezza dei cittadini.
- ★ Sarà possibile istituire una Procura europea che avrà il compito di individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

*Essa eserciterà l'azione penale relativa ai reati in questione dinanzi alle giurisdizioni competenti degli Stati membri.*



## UN'UNIONE PIÙ SOLIDALE E CON MAGGIORE CAPACITÀ DI AZIONE

- ★ L'Unione vede potenziata la sua capacità d'azione, grazie a nuove basi giuridiche in materia di energia, sanità e protezione civile.

*Sono previste nuove disposizioni in materia di:*




- cambiamenti climatici,
- servizi di interesse generale,
- ricerca e sviluppo tecnologico,
- coesione territoriale,
- spazio, aiuti umanitari,
- sport,
- turismo
- cooperazione amministrativa.

- ★ Una “clausola sociale orizzontale” rafforza l'impegno europeo per l'occupazione e la protezione sociale.

*Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione dovrà:*

- promuovere un elevato livello di occupazione,
- garantire un'adeguata protezione sociale,
- combattere l'esclusione sociale,
- favorire un elevato livello di istruzione e formazione,
- tutelare la salute umana.



- 
- 
- 
- ★ **Viene confermato il ruolo fondamentale nel processo di integrazione europea delle regioni e delle parti sociali, componenti essenziali del tessuto politico, economico e sociale dell'Unione.**
  - ★ **Viene introdotta una “clausola di solidarietà” che garantisce un più alto livello di sicurezza comune.**  
*Il Trattato impegna l'Unione e gli Stati membri ad agire congiuntamente per prevenire e reprimere attacchi terroristici e calamità naturali o provocate dall'uomo, nonché a prestarsi mutua assistenza.*
  - ★ **Nel settore energetico l'Unione ha la competenza ad offrire sostegno in caso di difficoltà di approvvigionamento.**  
*Anche in materia energetica opera il principio di solidarietà.*
  - ★ **Una “clausola di mutua difesa” prevede l'intervento militare in difesa di uno Stato membro che subisca un'aggressione armata nel proprio territorio.**  
*Ciò non pregiudica tuttavia la specificità della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri (Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia), che praticano una politica di neutralità permanente.*

## UN'UNIONE PIÙ ATTENTA ALLE ESIGENZE DEGLI STATI MEMBRI E DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI

- ★ Il Trattato di Lisbona prevede, per la prima volta, la categorizzazione netta delle competenze dell'UE. Ciò consente di definire in modo più preciso i rapporti tra gli Stati membri e l'Unione europea.

*Le competenze dell'Unione sono ripartite in tre categorie: "competenze esclusive", "competenze concorrenti" e "azioni di sostegno, coordinamento o completamento" dell'azione degli Stati membri. È comunque fatta salva la clausola di flessibilità che consente all'Unione di esercitare i poteri necessari per realizzare i propri obiettivi anche nei casi non previsti dai Trattati.*

- ★ L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e l'identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali.

*L'Unione rispetta anche tutte le altre funzioni essenziali dello Stato, tra cui le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale e di mantenimento dell'ordine pubblico. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro, fatta salva la possibilità di invocare le previste clausole di solidarietà e di mutua difesa.*



★ **L'intervento dell'Unione con i propri atti giuridici è consentito solo laddove gli obiettivi che essa persegue non possano essere raggiunti dagli Stati membri, «né a livello centrale né a livello regionale e locale».**  
*Si tratta di una nuova formulazione del principio di sussidiarietà che coinvolge espressamente anche le autorità regionali e quelle locali.*

★ **Il Comitato delle regioni, l'organismo consultivo composto da rappresentanti degli enti regionali e locali, potrà proporre ricorsi alla Corte di giustizia dell'UE, per violazione del principio di sussidiarietà, contro gli atti legislativi per l'adozione dei quali è richiesta obbligatoriamente la sua consultazione.**

★ **Le autorità nazionali, regionali e locali potranno fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti.**

*L'Unione europea riconosce anche la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse.*

★ **È previsto che uno Stato membro possa recedere dall'Unione.**

★ **La procedura ordinaria di revisione dei Trattati consentirà non solo di accrescere ma anche di limitare le competenze dell'Unione.**



## UN RUOLO PIÙ ATTIVO ED EFFICACE SULLA SCENA INTERNAZIONALE

- ★ Il Trattato di Lisbona attribuisce all'Unione una personalità giuridica unica.

*Ciò le conferirà maggiore potere negoziale e migliore visibilità sulla scena internazionale.*

- ★ È prevista la nomina di un Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che darà maggiore impatto, coerenza e visibilità all'azione esterna dell'UE.

*La nuova figura riassume in sé il ruolo di Alto Rappresentante e di vicepresidente della Commissione riunendo le competenze in precedenza attribuite all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e al membro della Commissione europea responsabile per le Relazioni Esterne (cd. "doppio cappello"). Nominato dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione europea, l'Alto Rappresentante è incaricato del coordinamento dell'azione dell'Unione con i Paesi terzi e ha il potere di presentare al Consiglio proposte in materia.*



★ Sarà costituito un Servizio europeo per l'azione esterna, per assistere l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nell'esercizio delle sue funzioni.

*Questo nuovo Servizio sarà composto da funzionari provenienti dal Segretariato generale del Consiglio dell'Unione, dalla Commissione, e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L'inserimento di personale proveniente dai ministeri degli affari esteri degli Stati membri rafforzerà la collaborazione tra la diplomazia europea e quelle nazionali nel quadro della PESC.*

★ Per la prima volta è sancita la politica di vicinato dell'UE.

*Le relazioni fra l'Unione e i Paesi circostanti sono finalizzate alla creazione di uno spazio di prosperità e buon vicinato, fondato sui valori dell'Unione, che si fa, così, portatrice dei valori di democrazia e dello stato di diritto.*

★ Gli Stati membri che desiderino assumere impegni più vincolanti nel settore della difesa possono realizzare fra loro una “cooperazione strutturata permanente”.

*Il settore della difesa viene così aperto alla “cooperazione rafforzata”: gli Stati membri che intendano dare un maggiore impulso al processo di integrazione europea possono instaurare tra loro vincoli di cooperazione più approfonditi in alcuni specifici settori.*



## LA STRUTTURA DEL TRATTATO DI LISBONA E LA VERSIONE CONSOLIDATA DEI TRATTATI ISTITUTIVI

Il Trattato di Lisbona é composto da sette articoli. I primi due introducono le diverse modifiche del TUE e del TCE (che viene denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea-TFUE). Altre clausole riguardano la ratifica del Trattato, la sua entrata in vigore e le disposizioni transitorie. Le modifiche tecniche al Trattato Euratom e ai protocolli esistenti, convenute in sede di CIG del 2004, sono contenute in protocolli allegati al Trattato di Lisbona.

*Al presente opuscolo è allegato un CD-rom contenente i testi consolidati e rinumerati del TUE e del TFUE, secondo le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona.*





Progetto grafico e Stampa: *Eurolit Srl - Roma*

Foto: *European Union, 2010 - Il Consiglio dell'Unione europea - Bernard Rouffignac - European Parliament/Pietro Naj-Oleari*





**DIPARTIMENTO**  
**POLITICHE COMUNITARIE**

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI