

# Il quadro istituzionale della U.E. dopo il Trattato di Lisbona

Avv. Vito Rubino  
Ricercatore di Diritto U.E.  
Fac. di Giurisprudenza, Università del Piemonte Orientale

## Il Trattato di Lisbona: un passo avanti nell'integrazione europea?

L'analisi del quadro istituzionale uscito dal Trattato di Lisbona non può prescindere dall'interrogativo sulle ragioni della riforma e dagli obiettivi che il nuovo Trattato si proponeva.

Occorrerà, in particolare, chiedersi se l'attuale assetto istituzionale offra una risposta efficace alle esigenze sottese alla modifica dei Trattati precedenti e se, con esse, gli Stati membri siano stati capaci di garantire l'equilibrio politico interistituzionale necessario al corretto funzionamento dell'U.E.

## Il Trattato di Lisbona: un passo avanti nell'integrazione europea?

Il Trattato di Lisbona del 2007 nasce da due esigenze apparentemente contrapposte:

- Superare le criticità dei precedenti TCE – TUE per garantire una *governance* dell'Europa all'altezza delle sfide del nuovo millennio e capace di gestire i problemi portati dall'allargamento a 27 Stati;
  
- Superare le diffidenze di alcuni governi euroscettici e di una parte dei cittadini U.E. nei confronti di un processo che manifestava sempre più la sua vocazione "federalista" (cfr. il fallimento della Costituzione europea e le modifiche apportate nel Trattato di Lisbona quanto all'eliminazione dei riferimenti ai "simboli" di un nascente Stato federale: bandiera, inno, motto etc.)

## Il Trattato di Lisbona: un passo avanti nell'integrazione europea?

> *Superare le criticità...*

A partire dal Trattato di Maastricht del 1992 e dall'introduzione dei tre elementi MONETA – CITTADINANZA – DIFESA l'Europa ha infatti registrato un "salto di qualità" rispetto al periodo della costruzione del "mercato unico".

Solo che a questo cambiamento di rotta non è corrisposto un aggiornamento degli strumenti, rimasti ancorati a schemi di funzionamento vecchi e parzialmente inadeguati alla "politicizzazione" dell'Europa imposta dalle sfide della contemporaneità. In particolare è sempre mancata la "spinta popolare" costruita sull'effettivo interesse dei cittadini per la vita dell'Unione

## Il Trattato di Lisbona: un passo avanti nell'integrazione europea?

➤ *Superare le diffidenze...*

È noto che il Trattato Costituzionale del 2004 è abortito per effetto dei particolarismi e della rinascita di forme di nazionalismo incompatibili con il progetto di integrazione che sta alla base dell'Unione.

Il nuovo Trattato cerca di assecondare formalmente le istanze nazionalistiche (cfr. recesso dall'U.E. art. 50 TUE; possibilità di ridurre le competenze U.E. art. 48 TUE); viene abbandonato ogni riferimento al dato "costituzionale" e alla strutturazione, sia pur *in nuce*, di uno Stato federale (denominazioni degli atti, simboli etc.).

I contenuti istituzionali del Trattato 2004 sono, però, in gran parte riproposti.

5/32

## Il Trattato di Lisbona: un passo avanti nell'integrazione europea?

La domanda che quindi oggi è legittimo porsi è: *riuscirà il nuovo assetto istituzionale ad offrire una risposta adeguata alla fine dell'egemonia globale del mondo occidentale?*

In altre parole: *la formula istituzionale adottata da Lisbona è adeguata alle nuove sfide che attendono l'Europa nei prossimi decenni (immigrazione, globalizzazione dell'economia, superamento del modello economico tradizionale, sicurezza/terrorismo etc.)?*

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**RIDEFINIZIONE DELLE FUNZIONI DEL P.E.**

Le modifiche apportate alle disposizioni concernenti il P.E. evidenziano uno dei principali obiettivi del Trattato di Lisbona: la crescita della legittimazione democratica nell'assetto istituzionale europeo ed il **RIEQUILIBRIO DEI POTERI** al suo interno.

**In ambito legislativo: AFFERMAZIONE PARITA' NELLE  
PROCEDURE LEGISLATIVE**

> *art. 14 par. 1; art. 16 par. 1 TUE*: le funzioni legislativa e di bilancio sono esercitate in modo **CONGIUNTO** dal P.E. e dal Consiglio (no prevaricazioni dell'uno sull'altro)

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**RIDEFINIZIONE DELLE FUNZIONI DEL P.E.**

- > Nuovi settori investiti dalla procedura legislativa ordinaria:
- art. 82 par. 1, 2° co TFUE = misure nel campo della cooperazione penale (abolizione del III pilastro);
  - Art. 43 par. 2 = agricoltura;
  - Art. 51 co. 2 = diritto di stabilimento;
  - Artt. 53 par. 2 e 59 par. 1= servizi
  - Art. 64 par. 2 = capitali
  - Artt. 77 par. 2, 78 par. 2 e 79 par. 4= controlli alle frontiere, asilo e immigrazione;
  - Art. 257 TFUE= creazione di nuove camere giurisdizionali specializzate

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**RIDEFINIZIONE DELLE FUNZIONI DEL P.E.**

➤Mantenimento di un ruolo fondamentale del P.E. anche in altri ambiti:

A) NECESSITA' DI UNA "previa approvazione":

- art. 25 TFUE = completamento dei diritti di cittadinanza;
- art. 86 TFUE = procura europea;
- Art. 218 = alcuni accordi internazionali;
- art. 223= procedura elettorale uniforme per il P.E.;
- Art. 312 = regolamento relativo al quadro finanziario pluriennale;
- Art. 352= poteri impliciti;

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**RIDEFINIZIONE DELLE FUNZIONI DEL P.E.**

**B) INVERSIONE ESERCIZIO POTERI NELLA  
PROCEDURA LEGISLATIVA SPECIALE**

La procedura legislativa speciale prevede, in oltre 20 casi, l'adozione dell'atto all'unanimità nel Consiglio, previa semplice consultazione del P.E.

In alcune situazioni l'atto viene **ADOTTATO DAL P.E. PREVIA APPROVAZIONE DEL CONSIGLIO** (cfr. art. 223 TFUE statuto e funzioni dei parlamentari europei; 226 TFUE modalità per l'esercizio del diritto d'inchiesta; 228, funzioni del Mediatore).

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**RIDEFINIZIONE DELLE FUNZIONI DEL P.E.**

C) PARITA' NEL CONTROLLO DELLA DELEGA ALLA  
COMMISSIONE UE:

IL P.E. può AUTONOMAMENTE revocare la delega conferita alla commissione ad adottare atti non legislativi di completamento o modifica di aspetti non fondamentali delle norme quadro (290 PAR. 2 TFUE);

Il P.E. può autonomamente opporsi all'entrata in vigore dell'atto delegato.

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**RIDEFINIZIONE DELLE FUNZIONI DEL P.E.**

C) PARITA' NEL CONTROLLO DELLA DELEGA ALLA  
COMMISSIONE UE:

Attenzione!

Il nuovo Trattato non modifica la matrice "tecnica" dell'iniziativa legislativa, lasciata alla Commissione U.E., anche se viene in qualche misura rafforzato l'istituto relativo ai poteri di sollecitazione del P.E., perché il nuovo art. 225 TFUE prevede un obbligo di motivazione del rifiuto di presentare proposte da parte della Commissione (> possibile impugnazione dell'atto per motivazione carente o contraddittoria??)

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**RIDEFINIZIONE DELLE FUNZIONI DEL P.E.**

**> ELIMINAZIONE DISTINZIONE DELLE SPESE  
OBBLIGATORIE/FACOLTATIVE NEL BILANCIO**

Con conseguente recupero di una parità piena dei ruoli del P.E. e del Consiglio nella procedura per la sua approvazione (cfr. art. 314 TFUE).

**>NUOVE FUNZIONI IN RELAZIONE AGLI SVILUPPI  
DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA:**

-FACOLTA' DEL P.E. DI PRESENTARE PROGETTI DI MODIFICA  
DEI TRATTATI (cfr. art. 48 T.U.E.)

-PARTECIPAZIONE MEDIANTE RAPPRESENTANTE ALLA  
CONVENZIONE CONVOCATA PER ESAMINARE I PROGETTI DI  
MODIFICA (cfr. art. 48 par. 3 1° co TUE);

-NECESSITA' DELLA SUA APPROVAZIONE DELLA DECISIONE  
DEL CONSIGLIO EUROPEO DI NON CONVOCARE LA  
CONVENZIONE (CFR. PAR. 3 2° CO.)

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**RIDEFINIZIONE DELLE FUNZIONI DEL P.E.**

Qualche novità si registra anche con riferimento alla

**>NOMINA DI MEMBRI DI ALTRE ISTITUZIONI**

Commissione U.E. >

Art. 14 par. 1 TUE rafforza l'influenza del P.E. anche sul piano  
formale = il P.E. ELEGGE IL PRESIDENTE DELLA  
COMMISSIONE(solo proposto dal Consiglio eur.)

Art. 17 par. 7 TUE il candidato presidente della Commissione  
proposto al P.E. VIENE SCELTO "TENUTO CONTO DELLE  
ELEZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO";

Corte di giustizia >

Art 255 TFUE (Comitato dei saggi per valutare l'adeguatezza dei  
candidati Giudici ed Avvocati Generali) > il P.E. propone un  
membro

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**RIDEFINIZIONE DELLE FUNZIONI DEL P.E.**

Non c'è invece influenza sulla nomina del  
Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di  
Sicurezza

Settore che gli Stati vogliono mantenere sotto il proprio stretto  
controllo.

E' nominato dal Consiglio europeo con l'accordo del  
Presidente della Commissione (art. 18 par 1 TUE).

In caso di mozione di censura perde solo le funzioni di  
vicepresidente della Commissione. La sua rimozione dallo  
specifico incarico può essere stabilita solo dal Consiglio  
europeo (art. 18 par. 1 TUE).

15/32

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**CONSIGLIO**

Le novità sono anche in questo caso importanti.

**1) ORGANIZZATIVE.**

Nasce il “*Consiglio Affari Generali*” finalizzato a garantire la  
coerenza e la continuità dell'attività delle diverse formazioni  
dell'istituzione.

**2) CAMBIA IL SISTEMA DI VOTO.**

Non è più ordinariamente previsto a “maggioranza” (205 TCE) ma  
a maggioranza qualificata (ART. 16 par. 3 TUE).

A partire dal 2014 questa consta del **55%** dei membri del Consiglio  
che totalizzano almeno il **65%** della popolazione UE. La minoranza  
di blocco deve consistere in un numero di membri superiore al **35%**  
della popolazione UE + un altro membro contrario.

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**CONSIGLIO**

**2) CAMBIA IL SISTEMA DI VOTO.**

Torna il c.d. "*Compromesso di Ioannina*" (Dichiarazione n. 7): fino al 2017 se i membri del Consiglio che rappresentano i  $\frac{3}{4}$  della popolazione o il  $\frac{3}{4}$  dei membri necessari a costituire una minoranza di blocco si oppongono il Consiglio prosegue la discussione per raggiungere in un termine ragionevole una soluzione di compromesso accettabile per le parti.

Dopo il 2017 il margine è del 55% della popolazione o il 55% degli Stati.

N.B. = rimangono circa una settantina di casi in cui è previsto il voto all'unanimità. Rischio di involuzione del sistema per la resistenza degli Stati a farsi mettere in minoranza.

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**CONSIGLIO**

Nel complesso tuttavia si registra una certa diminuzione dell'influenza del Consiglio, anche per effetto della contestuale **crescita del P.E.** e del **Consiglio europeo**, nonché per la dualità che si può creare fra il **presidente permanente** di quest'ultimo ed il presidente del Consiglio.

## **Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto istituzionale europeo**

### **CONSIGLIO EUROPEO**

È l'altro grande protagonista delle riforme apportate dal Trattato di Lisbona, perché il suo inserimento a pieno titolo nelle istituzioni dell'U.E. (art. 13 par. 1 TUE) e la struttura verticistica che è stata data al sistema istituzionale ne rafforzano notevolmente l'influenza.

Il Trattato di Lisbona interviene su diversi aspetti dell'istituzione, soprattutto per adeguarne il funzionamento ai nuovi compiti riservatigli.

## **Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto istituzionale europeo**

### **CONSIGLIO EUROPEO**

#### **1) METODO DECISIONALE.**

Le delibere non vengono più assunte esclusivamente per consensus (unanimità) ma possono essere prese a maggioranza qualificata in diversi casi (cfr. artt. 235 e 236 TFUE) con metodo di calcolo della maggioranza analogo a quello visto per il Consiglio (cfr. art. 235 par. 1, 2° co. TFUE).

#### **2) VALENZA DELLE DECISIONI.**

Le decisioni del Consiglio europeo sono assoggettate al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia (cfr. artt. 263 1° co., 265 1° co., 269 1° co. TFUE).

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**CONSIGLIO EUROPEO**

3) COMPETENZE.

Nomina importanti organi unipersonali della U.E.:

- PRESIDENTE PERMANENTE DEL CONSIGLIO EUROPEO;
- ALTO RAPPRESENTANTE (di comune accordo con il Presidente della Commissione e l'approvazione del P.E.);

Può incidere sul funzionamento di altre istituzioni:

- Stabilendo le formazioni del Consiglio diverse da quella "Affari generali" già vista ed "Affari esteri" (cfr. art. 16 par. 6);
- Fissando il sistema di rotazione paritaria della presidenza (art. 16 par. 9);
- Stabilendo la composizione del P.E. (cfr. art. 14 par. 2, 2° co)

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**CONSIGLIO EUROPEO**

3) COMPETENZE.

Funziona come organo di appello rispetto ad alcune importanti decisioni del Consiglio (in caso di grave dissenso all'interno di quest'ultimo

>> cfr. art. 31 par. 2 TUE >> PESC >> possibilità per uno Stato contrario ad una strategia comune di chiedere che la questione venga decisa dal Consiglio europeo secondo la tecnica del consensus;

>> cfr. artT 48-82-83-87 TFUE >> COOPERAZIONI RAFFORZATE >> opposizione con attivazione del Consiglio europeo

## **Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto istituzionale europeo**

### **CONSIGLIO EUROPEO**

#### **3) COMPETENZE.**

Svolge un ruolo primario nell'ambito della PESC:

- >> assicura tramite il suo Presidente una rappresentanza esterna alla U.E. (Cfr. art. 15 par. 6 2° co. TUE);
- >> definisce ed attua la PESC (ivi comprese le questioni inerenti la difesa);
- >> è l'unico titolare del potere di revoca dell'Alto Rappresentante (che nomina di comune accordo con il presidente della Commissione);

## **Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto istituzionale europeo**

### **COMMISSIONE**

È l'organo forse meno toccato dalle modifiche, ma forse proprio per questo ne esce ridimensionata, a motivo della contestuale crescita delle altre istituzioni.

- Mantiene il quasi-monopolio dell'iniziativa legislativa (salva la nuova iniziativa popolare e il potere di sollecitazione del P.E.);
- Accentua il proprio profilo "politico", grazie all'elezione diretta del Presidente della Commissione da parte del P.E.
- Il Presidente acquista il potere di costringere un commissario alle dimissioni individuali anche per mere ragioni di "opportunità politica" senza dover preventivamente ottenere l'assenso di tutti gli altri componenti (+ potere direttivo = maggiore efficacia; cfr. art. 17 par. 6 2° co. TUE).

## Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto istituzionale europeo

### COMMISSIONE

Per contro:

➤ Non sembra all'ordine del giorno la riduzione dei commissari pure prevista dal Trattato (*cfr. art. 17 par. 5 TUE + Dich. Nr. 10 + conclusioni del Consiglio europeo del 11-12 dic. 2008 e del 18-19 giugno 2009*)

**TROPPI COMMISSARI = STRUTTURA PLETORICA = PIU' INEFFICIENZA**

➤ La qualità delle scelte effettuate nell'ultima Commissione Barroso sembra più improntata ad un compromesso politico che alla volontà di dare vita ad un "esecutivo forte".

25/32

## Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto istituzionale europeo

### IL NUOVO RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI

È una delle più vistose novità del Trattato di Lisbona: i Parlamenti nazionali entrano a far parte anche formalmente del sistema istituzionale dell'Unione, svolgendo un ruolo di impulso e controllo.

Art. 12 TUE: *i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'UNIONE:*

a) *Venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea;*

b) *Vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;*

c) *Partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà sicurezza e giustizia ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore (...) essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust;*

d) *Partecipando alle procedure di revisione dei Trattati (...);*

e) *Venendo informati delle domande di adesione all'Unione (...);*

f) *Partecipando alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'U.E.*

## Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto istituzionale europeo

### IL NUOVO RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI

In questo elenco spicca il ruolo di “controllo” in base alla sussidiarietà:

*I parlamenti nazionali (ANCHE UNA SOLA CAMERA) possono NOTIFICARE entro 8 settimane dalla trasmissione del progetto la propria opposizione per violazione del principio di sussidiarietà prima che il progetto di atto venga approvato. Se le opposizioni sono + di 1/3 dei voti a disposizione dei parlamenti nazionali il progetto deve essere riesaminato.*

*Inoltre il Trattato prevede esplicitamente che i Parlamenti nazionali possano chiedere al proprio Governo di impugnare gli atti dell'U.E. ritenuti in violazione del principio di sussidiarietà.*

## Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto istituzionale europeo

### VALUTAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi del nuovo quadro istituzionale evidenzia come il Trattato di Lisbona si muova sostanzialmente in due direzioni opposte.

Il **rafforzamento del Parlamento** europeo ed il riequilibrio dei suoi poteri rispetto al Consiglio è evidentemente ispirato dall'intento di conferire maggiore legittimazione democratica all'Unione e spingere il processo di integrazione ad un livello superiore, maggiormente vocato a quel progetto federalista traguardo ultimo di tutta l'esperienza comunitaria.

D'altro canto **la crescita del Consiglio europeo ed alcuni aspetti delle modifiche introdotte** al quadro istituzionale precedente (in particolare meccanismo di voto nel Consiglio) sembra denunciare un ritorno al protagonismo degli Stati ed ad un metodo sostanzialmente intergovernativo, antitetico al progetto federalista.

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

In quest'ottica anche l'inserimento dei Parlamenti nazionali nel sistema istituzionale della U.E., pur dettato dalla volontà di garantire una legittimazione democratica sia pur esterna, è stato letto come un ulteriore rafforzamento delle istanze nazionali (e.g. controllo di sussidiarietà) *“espressione di una visione interstatale anziché integrazionista del fenomeno”*

(cfr. E. Triggiani, Gli equilibri politici interistituzionali dopo Lisbona, 2010).

**Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto  
istituzionale europeo**

**VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

Il contestuale indebolimento della Commissione, che in passato è stata motore dei grandi processi di sviluppo della Comunità, rischia in quest'ottica di contribuire ad una fase di ulteriore stallo rispetto al progetto di costruzione di una vera Unione politica, oltre che economica, agevolata dalla “crisi di identità” che connota questa fase dell'integrazione europea

(dopo il mercato unico quali traguardi si pongono i popoli d'Europa?)

## **Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto istituzionale europeo**

### **VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

Possono gli attuali, drammatici, frangenti dell'economia internazionale fungere da catalizzatore nel processo di integrazione per il superamento delle rigidità nazionali?

Certamente alcuni Stati devono molto all'Unione: senza l'euro e la costruzione istituzionale europea la speculazione finanziaria avrebbe avuto facile gioco dei paesi più deboli ed indebitati del "vecchio continente". La consapevolezza dell'importanza di questo fattore potrebbe agevolare la nascita di uno spirito sinceramente unitario nei popoli d'Europa.

Tuttavia la complessità sociale ed il pluralismo culturale che caratterizzano l'esperienza europea (unitamente all'assenza di un conflitto esterno che spinga verso l'aggregazione) interferiscono con il processo di integrazione, impedendo *"ai cives europei di sentirsi- acriticamente- parte di un soggetto identitario e di ritrovarsi dietro alla medesima visione del mondo. Il suo collante della garanzia delle reciproche libertà non basta perché ciascuno, pur immerso nelle dinamiche sociali, si sente "altro" rispetto alla generalità dei consociati"* (cfr. Marazzita, Trattato europeo e <<mistificazione>> del processo costituente, 2010).

## **Analisi dei principali cambiamenti nell'assetto istituzionale europeo**

### **VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

Ancora una volta occorrerà, quindi, procedere "per piccoli passi" attraverso decisioni politiche degli Stati, a partire dalla necessità di sganciare il processo di integrazione da alcuni meccanismi che ne frenano lo sviluppo .

(e.g. referendum in alcuni Stati > Irlanda, 862.415 elettori, pari allo 0,2% della popolazione europea, bloccano il Trattato di Lisbona. Perché il referendum non può essere fatto su base "europea"? Quale riforma può passare con l'unanimità dei consensi popolari??).