

4.10. | Il trattato di Nizza e l'allargamento dell'Unione europea agli Stati dell'Europa orientale.

Firmato il 26 febbraio **2001** ed entrato in vigore il 1° febbraio **2003**, il Trattato di Nizza interviene, in particolare, sull'**assetto istituzionale** dell'Unione, anche in vista dell'allargamento a nuovi Stati membri, con specifico riguardo ai seguenti profili:

- estende l'ambito operativo della procedura di codecisione, rafforzando il ruolo istituzionale del **Parlamento europeo** e di conseguenza accentuando la legittimazione democratica dell'Unione; introduce altresì una nuova ripartizione dei seggi tra gli Stati membri in seno al Parlamento, in vista dell'adesione all'UE di nuovi Stati;
- estende l'ambito delle decisioni a **maggioranza qualificata** in seno al **Consiglio**, riducendo i casi di voto all'unanimità, per limitare l'ambito operativo del diritto di veto in capo agli Stati membri; prevede altresì un sistema di ponderazione dei voti espressi da ciascuno Stato membro nell'assunzione delle deliberazioni a maggioranza qualificata;
- introduce alcune modifiche alla struttura della **Commissione** europea (limitandone la composizione ad un solo rappresentante per ogni Stato membro e rafforzando il ruolo del Presidente dell'istituzione).

Il Trattato di Nizza dispone, inoltre, alcune modifiche agli istituti introdotti dal Trattato di Amsterdam, in particolare:

- **semplifica** la procedura per il ricorso al meccanismo della **cooperazione rafforzata**, eliminando la facoltà di opposizione del veto da parte di ciascun Stato membro, nonché valorizza la portata dell'istituto, estendendone l'ambito operativo;
- introduce alcune modifiche di ordine procedurale in ordine all'attivazione della **clausola di sospensione** in caso di violazioni gravi e persistenti, da parte di uno Stato membro, dei principi fondamentali sui quali poggia l'Unione, prevedendo la facoltà di avviare un intervento preventivo, a fronte dell'accertamento di un evidente rischio di violazione da parte dello Stato membro, che consente la formulazione di opportune raccomandazioni nei confronti dello Stato stesso.

DICHIARAZIONE SUL FUTURO DELL'UNIONE

Il Trattato di Nizza contiene, altresì, un'importante dichiarazione ad esso allegata (*Dichiarazione sul futuro dell'Unione*), in cui gli Stati membri auspicano l'avvio di un **dibattito più ampio** ed approfondito sull'avvenire dell'Unione europea, aperto ai contributi dei singoli Parlamenti nazionali, dell'opinione pubblica e dei paesi candidati all'ingresso nell'UE.

La Dichiarazione identifica quattro **aree tematiche** su cui dovrà incentrarsi il dibattito:

- 1) la delimitazione più precisa delle competenze dell'Unione e degli Stati membri;
- 2) lo statuto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata in occasione del Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2000, in cui sono elencati i diritti fondamentali riconosciuti a livello dell'Unione Europea, allo scopo di attribuirvi maggiore visibilità;
- 3) la semplificazione dei trattati;
- 4) il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea.

Nel periodo successivo all'entrata in vigore del Trattato di Nizza, si assiste ad un progressivo allargamento dell'Unione europea ad alcuni Stati dell'Europa orientale.

Tale processo, articolato in due tappe, segna il passaggio dell'UE a **ventisette Stati membri**:

- a) il **1° maggio 2004** entrano nell'UE dieci Stati (Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovenia e Slovacchia, Cipro e Malta), per effetto dei Trattati di adesione firmati ad Atene il 16 aprile 2003;
- b) il **1° gennaio 2007** entrano nell'UE altri due Stati (Romania e Bulgaria), a seguito dei Trattati di adesione firmati a Lussemburgo il 25 aprile 2005.

5. | Il fallimento del progetto di Costituzione europea.

Il progetto di Costituzione europea si ricollega alla Dichiarazione sul futuro dell'Unione, allegata al Trattato di Nizza, seguita dalla **Dichiarazione di Laeken**, sottoscritta nel dicembre 2001, che definisce in maniera più puntuale gli obiettivi di riforma dell'UE indicati nella Dichiarazione di Nizza.

La Dichiarazione di Laeken prevede la creazione di un'apposita **Convenzione**, quale istituzione di carattere straordinario e durata temporanea composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'UE, con il compito di esaminare le questioni essenziali concernenti l'avvenire dell'UE e di studiare le diverse soluzioni possibili.

La Convenzione conclude il suo mandato presentando un progetto di Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa.

Il testo del Trattato, approvato a Bruxelles nel giugno 2004, viene firmato a Roma il **29 ottobre 2004**.

Nonostante la denominazione utilizzata (Costituzione europea), il testo sottoscritto dagli Stati membri si presenta come un normale trattato, di natura simile ai trattati adottati in precedenza. L'unica novità consiste nella tecnica di revisione utilizzata: è prevista l'abrogazione formale di tutti i trattati precedenti e la sostituzione di essi con il testo della Costituzione, mentre nelle precedenti esperienze di riforma la revisione veniva realizzata mediante l'introduzione di modifiche al testo degli originari trattati istitutivi.

Il percorso avviato con la sottoscrizione del Trattato di Costituzione europea si arresta per effetto del mancato completamento delle procedure (interne a ciascuno Stato membro) necessarie alla ratifica del Trattato: oltre la metà degli Stati membri si avvia verso una positiva conclusione della procedura di ratifica, mentre la Francia e i Paesi Bassi si ritrovano in una situazione di stallo dovuta all'esito negativo dei referendum popolari (cui la ratifica risulta condizionata alla luce dell'ordinamento interno di tali Stati). Tale circostanza induce altri Stati membri a sospendere le procedure di ratifica.

■ RAGIONI DEL FALLIMENTO DEL PROGETTO DI COSTITUZIONE EUROPEA

Le ragioni del fallimento del progetto sono essenzialmente riconducibili al timore di alcuni Stati di subire eccessive compressioni alla propria sovranità nazionale, legato in particolare alla denominazione del trattato di riforma ("Costituzione"), interpretata come elemento di rottura nel percorso di integrazione europea in quanto evocativa del carattere "superstatuale" dell'Unione, assimilabile al modello di Stato federale o federazione di Stati.

Il Consiglio europeo, riunito a Bruxelles nel giugno 2005, decide pertanto di sospendere il progetto di Costituzione, invocando l'esigenza di un periodo di riflessione finalizzato alla ricerca di soluzioni alternative.

6. | Il Trattato di Lisbona.

A) Mandato della Conferenza intergovernativa.

Il percorso di integrazione europea si rimette in moto con la Dichiarazione solenne resa a Berlino nel marzo 2007, in occasione delle celebrazioni per il 50° anniversario della firma del Trattato istitutivo della CEE: si ribadisce che le sorti del futuro dell'Unione europea dipendono “... *dalla volontà dei suoi membri di consolidare insieme lo sviluppo interno dell'Unione stessa*”.

In tale prospettiva, nel **giugno 2007** il Consiglio europeo affida ad una nuova Conferenza intergovernativa il compito di redigere il testo di riforma interna dell'Unione; tuttavia, a differenza della precedente esperienza, assegna alla Conferenza un **mandato** preciso e dettagliato, secondo le indicazioni specifiche contenute nell'allegato alle **conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo**.

Sul piano formale, si sceglie di abbandonare la tecnica del progetto costituzionale, fondata sull'abrogazione di tutti i trattati esistenti e sulla loro sostituzione con unico testo denominato “Costituzione”, e di confermare l'impostazione seguita nelle precedenti esperienze di riforma, rappresentata dall'integrazione delle innovazioni nei trattati esistenti, che restano pertanto in vigore.

Il mandato della Conferenza intergovernativa non sancisce, tuttavia, un totale abbandono del progetto di riforma elaborato nel 2004 nel corso dei lavori della Conferenza incaricata di redigere il testo di riforma sfociato nel progetto di costituzione europea. In particolare, si evidenzia l'**esigenza di recuperare le innovazioni presentate dalla Conferenza intergovernativa del 2004, superando al contempo i profili di criticità** del progetto, su cui si erano manifestate le maggiori perplessità da parte di alcuni Stati membri, che avevano condotto al mancato completamento del procedimento di ratifica.

In tale prospettiva, il mandato contiene istruzioni precise, dirette all'eliminazione del carattere costituzionale della riforma, che aveva rappresentato una fonte di preoccupazione per gli Stati membri; questi, infatti, avevano interpretato il riferimento alla “Costituzione” come un tentativo di attribuire natura “superstatuale” all'Unione, quale entità destinata ad assorbire gli Stati membri, pregiudicando il ruolo dei Parlamenti nazionali.

Il contenuto di tale istruzione, dirette all'eliminazione di qualsivoglia riferimento ad elementi suscettibili di evocare il carattere “superstatuale” dell'Unione, si sostanzia nei seguenti punti:

- la negazione del carattere costituzionale dei trattati risultanti dalla riforma, quale precisazione sulla natura giuridica dei trattati dell'Unione;
- l'abbandono del termine “costituzione”;
- il mutamento di denominazione del “ministro degli affari esteri dell'Unione” in “Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la sicurezza comune”;
- l'abbandono dei termini “legge” e “legge quadro” per identificare gli atti normativi dell'Unione;
- il mancato riferimento, nei trattati risultanti dalla riforma, ai simboli dell'Unione (bandiera, inno o motto).

Viceversa, **in linea di continuità con i lavori della Conferenza del 2004** il mandato alla nuova Conferenza intergovernativa identifica i profili di intervento del progetto di riforma, (regolandone altresì i contenuti), in particolare:

- la delimitazione delle competenze dell'Unione europea e di quelle degli Stati membri;

- il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali (che include, tra l'altro, la partecipazione ad un meccanismo di controllo del rispetto, da parte dell'Unione, del principio di sussidiarietà nell'ambito della ripartizione di competenze tra l'Unione e gli Stati membri);
- il carattere specifico della politica estera e di sicurezza comune (in virtù dell'assoggettamento a regole e procedure specifiche rispetto agli altri settori di azione esterna dell'Unione);
- il trattamento giuridico della Carta dei diritti fondamentali;
- il rafforzamento del metodo di cooperazione rafforzata, che consente ad uno o più Stati membri di non partecipare ad alcune iniziative dell'Unione, al contempo permettendo agli Stati interessati di andare avanti nell'iniziativa programmata.

B) Il Trattato di Lisbona: adozione ed entrata in vigore.

Il testo di riforma viene firmato a Lisbona il **13 dicembre 2007**. Include modifiche al **Trattato sull'Unione Europea (TUE)** e modifiche al Trattato istitutivo della Comunità europea (che muta la sua denominazione in **Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – TFUE**): entrambi rappresentano i *“trattati su cui è fondata l'Unione”*, di pari valore giuridico. Entra in vigore il **1° dicembre 2009**.

C) Innovazioni: sostituzione dell'Unione alla Comunità europea e abolizione della struttura a tre pilastri.

L'innovazione più rilevante si manifesta già a livello terminologico: in conformità alle istruzioni contenuto nel mandato alla Conferenza intergovernativa, **il termine “Unione” sostituisce quello di “Comunità”**. Tale circostanza evidenzia la soppressione della Comunità europea come entità distinta in seno all'Unione (corrispondente al sistema inaugurato con il Trattato di Maastricht). In particolare, si stabilisce che *“l'Unione ... sostituisce e succede alla Comunità europea”* (art. 1, par. 3, TUE).

Il Trattato di Lisbona, inoltre, **supera l'architettura istituzionale fondata sui tre pilastri** distinti in base al metodo di funzionamento (comunitario o intergovernativo). In particolare, oltre a sostituire la Comunità europea con l'Unione, trasferisce nell'ambito dell'Unione le materie appartenenti al terzo pilastro (cooperazione giudiziaria in materia penale e cooperazione di polizia), mentre conferma l'assoggettamento della PESC (*ex secondo pilastro*) ad un regime speciale.

D) Innovazioni sotto il profilo istituzionale.

Sotto il profilo istituzionale, il Trattato di Lisbona conferma le principali riforme proposte nel Trattato di Costituzione europea, in particolare:

- inserisce il Consiglio europeo a pieno titolo nell'ambito delle istituzioni europee, nonché prevede la creazione di un Presidente stabile dell'organo;
- modifica la composizione del Parlamento europeo nonché rafforza il ruolo dell'istituzione, generalizzando la procedura legislativa ordinaria (corrispondente alla precedente procedura di codecisione);
- modifica il sistema di voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'Unione;
- rafforza il ruolo del Presidente della Commissione, nonché modifica la composizione dell'organo;

- introduce la carica di Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

E) Il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali (art. 12 TUE).

Nell'ottica di rafforzamento del carattere democratico dell'Unione, il Trattato di Lisbona istituzionalizza la partecipazione dei Parlamenti nazionali all'attività dell'Unione; assegna altresì agli stessi compiti di controllo (in particolare, sul rispetto del principio di sussidiarietà) e facoltà di opposizione nell'ambito delle procedure di revisione semplificata dei trattati (al riguardo, si rinvia al **capitolo III, par. 10**).

F) Protocolli allegati.

Nell'ambito degli allegati ai trattati risultanti dalla riforma (TUE e TFUE), sono compresi, tra l'altro, il protocollo di modifica al Trattato Euratom ed il **protocollo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo**.

G) Natura giuridica dell'Unione.

Le innovazioni contenute nel Trattato di Lisbona non valgono, tuttavia, a mutare la natura giuridica dell'Unione europea: l'**Unione** è un ente unitario, espressamente dotato di personalità giuridica, che **non presenta carattere statale**. Tale conclusione è fondata essenzialmente su due ragioni:

- le competenze dell'Unione sono riconosciute e determinate in base al **principio di attribuzione** (art. 5 TUE), per cui l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle attribuzioni di competenza accordate dagli Stati membri nell'ambito dei trattati;
- i trattati dell'Unione non hanno valore costituzionale, bensì conservano la natura di **trattati internazionali**, conclusi da Stati sovrani. Tale conclusione è desumibile da: a) il regime giuridico delle procedure di revisione dei trattati dell'Unione, richiedenti il consenso unanime di tutti gli Stati membri; b) la libertà di recesso di ciascuno Stato membro.

L'Unione resta, pertanto, una realtà distinta dallo Stato federale; conserva, tuttavia, una connotazione autonoma ed originale rispetto alle tradizionali organizzazioni internazionali, rappresentata dalla cessione, in favore dell'Unione europea, di settori o porzioni di sovranità nazionale ad opera degli Stati membri. L'Unione si configura quindi come un'**organizzazione internazionale di carattere speciale** in quanto titolare di una sua sovranità, se pure parziale e limitata in base al principio di attribuzione da parte degli Stati membri.

◆ III. GIURISPRUDENZA:

LA SOVRANITÀ IN CAPO ALL'UNIONE. CONSEGUENTE REGIME DI EFFICACIA DEGLI ATTI DELL'UNIONE NELL'AMBITO DEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI

La giurisprudenza comunitaria riconosce, sin dalle origini della Comunità europea, la titolarità di poteri sovrani in capo all'entità comunitaria.

Tale affermazione è contenuta nelle pronunce della Corte di Giustizia in materia di efficacia, nell'ordinamento interno degli Stati membri, degli atti normativi adottati dall'organismo comunitario.

In particolare, la titolarità di poteri sovrani in capo alla Comunità (oggi Unione) europea rappresenta il fondamento logico-giuridico per l'affermazione del principio del primato del