

TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA

I BREVE ANALISI

La Costituzione europea è il risultato di un lungo processo nato dalla considerazione che l'Europa, cresciuta nel numero di Stati membri, nella sua normativa e nelle sue politiche, non vuole più rifiutarsi una legittimazione costituzionale.

La preparazione del testo è stata affidata alla **Convenzione europea**, composta da rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione europea e dei parlamenti e dei governi degli stati membri e dei paesi candidati. Inaugurata nel 28 febbraio 2002, conclude definitivamente i suoi lavori il 10 luglio 2003.

La Costituzione si compone di 448 articoli, preceduti da un **preambolo**, cui se ne aggiunge uno all'inizio della seconda parte, e accompagnati da alcuni protocolli e dichiarazioni.

Gli articoli si distribuiscono in **quattro parti** che configurano, nell'ordine, l'architettura costituzionale vera e propria, la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, le politiche e il funzionamento dell'Unione, le disposizioni generali e finali.

Inizialmente l'approvazione della Costituzione procede lentamente, ma poi, anche e soprattutto a causa dell'attentato di Madrid del 11 marzo 2004, i lavori riprendono fino ad arrivare all'accordo di Roma del 29 ottobre 2004 che approva il *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*.

La Costituzione, riprende con innovazioni e modifiche il contenuto dei trattati europei in essere, con esclusione di quello Euratom.

Il **Preambolo** apre rifacendosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza e dello Stato di diritto.

La chiusura del preambolo afferma che la Costituzione è stata fatta a nome dei cittadini e degli Stati d'Europa, quali fonti della **duplice legittimazione** dell'Unione europea.

La **parte prima**, che definisce l'architettura costituzionale europea, è costituita di più titoli ed in particolare:

Titolo I. Definizione e obiettivi dell'Unione. Sono puntualizzate le fondamenta dell'Unione:

- a) istituzione dell'Unione, con la duplice legittimità e con le sue competenze;
- b) i valori sui quali si fonda a partire dal rispetto della dignità umana;
- c) la promozione della pace e gli altri obiettivi che ne giustificano l'esistenza e l'azione;
- d) le libertà di circolazione ed il divieto di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità;
- e) l'eguaglianza degli Stati membri, rispetto dell'identità nazionale degli stessi ed il principio di leale collaborazione tra questi e l'Unione;
- f) il primato del diritto dell'Unione sul diritto interno degli Stati membri;
- g) l'affermazione della personalità giuridica dell'Unione;
- h) la specificazione dei simboli dell'Unione e cioè la bandiera, l'inno ed il motto "unità nella diversità", l'euro, il 9 maggio come giornata dell'Europa.

Titolo II. Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione. Sono riconosciuti i diritti, le libertà e i principi della *Carta dei diritti fondamentali* e si dichiara di aderire alla *Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU); inoltre si conferma che la cittadinanza dell'Unione, che si aggiunge alla cittadinanza nazionale, è di chiunque abbia la cittadinanza in uno Stato membro.

Titolo III. Competenze dell'Unione. Sono ribaditi i principi che presiedono alla delimitazione delle competenze (*principio di attribuzione*) e al loro esercizio (*principi di sussidiarietà e*

proporzionalità), con un coinvolgimento dei parlamenti nazionali sul controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Le competenze sono distinte in tre categorie:

- a) competenza esclusiva;
- b) competenza concorrente;
- c) competenza limitata la solo esercizio di azioni di sostegno, coordinamento o complemento;

Bisogna aggiungere:

- a) azione di coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione;
- b) competenza in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC).

Infine è conservato un margine di flessibilità alla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati con la conferma della *clausola di flessibilità*.

Titolo IV. Istituzione e organi dell'Unione. Sono disciplinate al Capo I, le 5 istituzioni fondamentali:

- a) il Parlamento europeo;
- b) il Consiglio europeo;
- c) il Consiglio dei Ministri o Consiglio;
- d) la Commissione europea o Commissione;
- e) la Corte di Giustizia europea.

Sono poi compitamente disciplinate:

- a) la figura del Presidente del Consiglio europeo;
- b) la formazione del Consiglio e la definizione della **maggioranza qualificata**, il cui criterio di calcolo sarà dal 1 novembre 2009, quello della doppia maggioranza di Stati membri e di popolazione;
- c) il Presidente della Commissione, eletto dal Parlamento su proposta del Consiglio europeo;
- d) la nuova figura del Ministro degli affari esteri dell'Unione, che cumula le responsabilità del presidente del Consiglio degli Affari esteri, guida della PESC, e di vicepresidente della Commissione, incaricato delle relazioni esterne.

Nel Capo II sono presentate le altre istituzioni e cioè la Banca centrale europea (BCE), la Corte dei conti, il Comitato delle regioni e il Comitato economico sociale.

Titolo V. Esercizio delle competenze dell'Unione. Nel Capo I si trovano le disposizioni relative agli atti giuridici utilizzabili dall'Unione per l'esercizio delle sue competenze, e sono:

- a) la legge europea (atto legislativo);
- b) la legge quadro europea (atto legislativo);
- c) il regolamento europeo (atto non legislativo);
- d) la decisione europee (atto non legislativo);
- e) regolamenti europei delegati, adottabili dalla Commissione su delega del legislatore europeo;

Tali atti sono vincolanti per gli stati membri, mentre non vincolanti sono:

- a) le raccomandazioni;
- b) i pareri.

Il Capo II contiene disposizioni relative alla PESC, alla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e alla **clausola di solidarietà** che prevede un'azione congiunta degli Stati membri a sostegno di un Stato vittima di attacco terroristico o di calamità.

Il Capo III è dedicato alla disciplina delle **cooperazioni rafforzate** quale strumento che consente agli Stati membri, che vogliono e ne abbiano le capacità, di progredire nella costruzione europea utilizzando il quadro istituzionale dell'Unione e lasciando aperta la possibilità agli altri Stati di aggregarsi in un secondo momento.

Titolo VI. La vita democratica dell'Unione. Riunisce le disposizioni sui principi e regole alla base della democrazia europea:

- a) principio di uguaglianza di tutti i cittadini;
- b) principio di uguaglianza di tutti gli Stati membri;
- c) principio della democrazia rappresentativa;
- d) principio della democrazia partecipativa, che comporta l'associazione dei cittadini all'azione e alle decisioni dell'Unione e può esprimersi anche in forma di democrazie dirette mediante il nuovo diritto di **iniziativa legislativa popolare**;
- e) la disciplina del mediatore europeo, che svolge un'azione di vigilanza della qualità dell'amministrazione dell'Unione;
- f) principio di trasparenza dei lavori delle istituzioni;
- g) diritto alla protezione dei dati personali;
- h) affermazione dello status delle chiese e delle organizzazioni filosofiche e non confessionali e del mantenimento con le stesse di un dialogo aperto e regolare.

Titolo VII. Finanze dell'Unione. Contiene le disposizioni sulle risorse dell'Unione ed indica come principi finanziari e di bilancio l'unità, l'universalità, l'annualità, la specialità, l'equilibrio e la buona gestione.

Titolo VIII. L'Unione e l'ambiente circostante. Si configura l'ipotesi di instaurare relazioni privilegiate con gli Stati limitrofi per la creazione di uno spazio di prosperità e buon vicinato.

Titolo IX. Appartenenza all'Unione. Sono disciplinati l'*adesione all'unione*, la *sospensione* dei diritti propri agli stati partecipanti, e la nuova previsione del ritiro unilaterale e volontario (*recesso*) di uno Stato membro dall'Unione.

La **parte seconda** della Costituzione, coincide con la *Carta di diritti fondamentali dell'Unione* approvata dal Consiglio europeo di Colonia il 3-4 giugno 1999.

Nel **preambolo** si richiama la decisione dei popoli d'Europa di condividere un futuro di pace fondato sui principi di democrazia e dello stato di diritto.

Titolo I. Il valore della dignità. Comprende un nucleo di diritti elementari, universali e non prescindibili:

- a) l'invulnerabilità della dignità umana;
- b) il diritto di ogni individuo alla vita e l'esclusione della possibilità di essere condannato a morte;
- c) il diritto all'integrità psico fisica e i divieti di fare del corpo umano una fonte di lucro e il divieto di clonazione umana;
- d) la proibizione della tortura e di pene inumane;
- e) la proibizione della schiavitù, del lavoro forzato, della tratta degli esseri umani.

Titolo II. Il valore della libertà. Comprende una serie di libertà e diritti fondamentali civili e politici:

- a) diritto di ogni persona alla libertà e alla sicurezza;
- b) diritto al rispetto della vita privata e familiare;
- c) diritto alla protezione dei dati personali;
- d) diritto di sposarsi e costituire una famiglia, intesa in senso più ampio di quella tradizionale;

- e) diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione ed all'obiezione di coscienza;
- f) diritto alla libertà di espressione e di informazione;
- g) diritto alla libertà di riunione e associazione;
- h) libertà delle arti e della ricerca scientifica;
- i) diritto all'accesso all'istruzione e alla formazione, con libertà di creare istituti di insegnamento;
- j) diritto di lavorare e di esercitare una libera professione;
- k) libertà d'impresa;
- l) diritto di proprietà anche intellettuale;
- m) diritto di asilo;
- n) divieto di espulsioni collettive, come di espulsione di persone nel caso di rischio di pena di morte o trattamenti inumani.

Titolo III. Valore dell'uguaglianza. Il Principio di base è quello dell'uguaglianza di tutte le persone davanti alla legge, seguono:

- a) il divieto di qualsiasi forma di discriminazione;
- b) il rispetto delle diversità culturali, religiose e linguistiche;
- c) la parità tra donna e uomo;
- d) diritto per la garanzia dei minori, degli anziani e dei disabili;

Titolo IV. Valore della Solidarietà. Sono enunciati diritti e garanzie che caratterizzano il modello sociale europeo, in tre distinte serie.

Le prime comprendono:

- a) il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa;
- b) il diritto a negoziare e stipulare contratti collettivi anche a livello europeo e di sciopero;
- c) il diritto alla tutela contro i licenziamenti ingiustificati;
- d) il diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose.

Con il secondo nucleo, si intende tutelare la vita familiare e la maternità conciliandole con la vita professionale (diritto di congedi), garantire il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, l'assistenza sociale e abitativa a chi non ha i mezzi, la prevenzione sanitaria e le cure mediche.

Con l'ultima serie si tende a garantire l'accesso ai servizi di interesse economico generale, e garantire un elevato livello di tutela dell'ambiente.

Titolo V. Valore della cittadinanza. Vengono sanciti diritti di carattere politico e civile ma costituenti una categoria separata da quella sopra esaminata. In particolare si va dal diritto di voto e di eleggibilità del cittadino europeo, a quello di buona amministrazione, al diritto di accesso ai documenti delle istituzioni europee.

Viene riconosciuto il diritto del cittadino di rivolgersi al **Mediatore europeo** in caso di cattiva amministrazione e di presentare **petizioni** al Parlamento. Inoltre è ribadito il diritto del cittadino europeo di circolare e soggiornare liberamente nei territori dell'Unione ed alla tutela diplomatica e consolare nei paesi terzi, da parte di autorità competenti degli altri Stati membri diversi da quello di appartenenza.

Titolo VI. Il valore della giustizia. Vengono riconosciuti:

- a) il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice imparziale per chi ha subito una violazione di diritto, con la possibilità del gratuito patrocinio in assenza di mezzi finanziari;
- b) la presunzione di innocenza e la garanzia del rispetto dei diritti della difesa;

- c) principio di legalità, per cui non si può essere condannati se non per ciò che è reato al momento in cui viene commesso e neppure si può essere condannati ad una pena più grave di quella applicabile a quel momento;
- d) il diritto a non essere giudicato e punito due volte per lo stesso reato.

Titolo VII. Disposizioni generali sull'interpretazione e applicazione della Carta. Vengono inserite le c.d. **clausole orizzontali** che dettano i principi dell'interpretazione e dell'applicazione delle disposizioni della *Carta dei diritti fondamentali*, per cui nessuna disposizione può essere interpretata in senso limitativo o lesivo dei diritti riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione e dalle sue diverse fonti di riferimento .

La **parte terza** è dedicata alle disposizioni tecniche sulle politiche di funzionamento dell'Unione. I suoi 322 articoli rappresentano i $\frac{3}{4}$ circa dell'intero testo. Vi è una sostanziale continuità tra questa parte ed i trattati oggi vigenti in quanto si voleva una semplificazione ed un riordino dell'assetto normativo comunitario e non un suo azzeramento o una sua radicale trasformazione.

Titolo I. Disposizioni di applicazione generale. Vengono fissati gli obiettivi che l'Unione deve perseguire nelle sue politiche:

- a) coerenza tra le varie politiche e azioni;
- b) eguaglianza dei sessi;
- c) elevato livello di occupazione, istruzione, formazione e tutela della salute umana;
- d) lotta contro le discriminazioni;
- e) tutela dell'ambiente nell'ottica di uno sviluppo sostenibile;
- f) protezione dei consumatori;
- g) benessere degli animali in quanto esseri senzienti;
- h) funzionamento dei servizi di interesse economico generale per la promozione della coesione sociale e territoriale.

Titolo II. Non discriminazione e cittadinanza. La non discriminazione diventa un obiettivo e un valore dell'Unione e vengono poste le basi giuridiche per la precisazione, da parte dell'Unione, delle modalità di esercizio dei diritti connessi alla cittadinanza europea.

Titolo III. Politiche e azioni interne. Questo titolo disciplina la maggioranza delle competenze dell'Unione è diviso nei 5 seguenti capi:

- a) **Mercato interno.** Riguarda le libertà di circolazione, le regole della concorrenza comprensive degli aiuti concessi dagli Stati membri, le disposizioni fiscali, le misure di riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri;
- b) **Politica economica e monetaria.** Si mantiene la distinzione tra la natura di competenza nazionale della politica economica, potendo l'Unione esercitare solo un potere di indirizzo e di coordinamento, e la natura di competenza esclusiva per la politica monetaria della zona euro. Sono presenti tre novità date dall'estensione del campo di applicazione della procedura di codecisione come procedura legislativa ordinaria, dall'ampliamento dei poteri della Commissione, dalla configurazione più esplicita assunta dalla zona e dal Gruppo euro.
- c) **Politiche in altri settori.** Sono disciplinati l'occupazione, la politica sociale, la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e la pesca, l'ambiente, la protezione dei consumatori, i trasporti, le reti transeuropee, la ricerca e lo sviluppo tecnologico e spazio, l'energia.
- d) **Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.** Le novità più rilevanti sono date dall'estensione del metodo comunitario al campo penale e dal controllo giurisdizionale per tutti gli atti adottati nell'ambito dello spazio. Inoltre si apprestano i primi strumenti per una politica comune per il controllo delle frontiere e di asilo e immigrazione e per una cooperazione più stretta in

campo giudiziario e di polizia, sottolineando il ruolo dell'Eropol (Ufficio europeo di polizia) e dell'Eurojust (Unità europea di cooperazione giudiziaria). Infine è introdotta la base giuridica per la creazione di una Procura europea che inizialmente sarà competente solo per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione.

- e) **Settori nei quali l'Unione può decidere di svolgere un'azione di sostegno, di coordinamento o di complemento.** Disciplina le competenze dell'Unione che non si sostituiscono a quelle degli Stati membri ma realizzano una azione di appoggio in materia di industria, salute, cultura, turismo, istruzione e formazione, protezione civile.

Titolo IV. Associazione di paesi e territori d'oltremare. In tale titolo si ribadisce il regime particolare di associazione che l'Unione ha oggi con 21 paesi che intrattengono con essa delle relazioni privilegiate in ragione del loro rilievo costituzionale rispetto ad alcuni Stati membri (Danimarca, Francia, Paesi Bassi, Regno Unito), il cui scopo è lo sviluppo economico e sociale di tali Nazioni.

Titolo V. Azione esterna dell'Unione. La novità più rilevante riguarda la PESC (politica estera e di sicurezza comune) grazie al ruolo attribuito alla nuova istituzione del **Ministro degli affari esteri dell'Unione**, con la previsione di alcune eccezioni alla regola dell'unanimità delle decisioni del Consiglio e la creazione di un meccanismo detto di "*passerella*" che consente, su decisione all'unanimità del Consiglio europeo, di passare dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata, salvo che per decisioni di carattere militare e di difesa.

Titolo VI. Funzionamento dell'Unione. Le innovazioni maggiori sono date dall'estensione dell'applicazione della procedura legislativa ordinaria, dalla rinnovata procedura di bilancio, dalla creazione di nuove istituzioni, dall'ampliata competenza della Corte di giustizia.

Titolo VII. Disposizioni comuni. Raccoglie le disposizioni sulle politiche e il funzionamento dell'Unione a carattere trasversale in quanto proprie all'intera operatività comunitaria. Si va dalla possibilità di una particolare applicazione del quadro normativo primario a talune regioni che costituiscono parte integrante dell'unione per la maggiore difficoltà (Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Azzorre, Madera e Isole Canarie), alle norme circa la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale dell'Unione.

La **quarta parte** contiene le regole di chiusura. Si va dalle norme che, con le dovute eccezioni, dichiarano l'abrogazione dei trattati precedenti, in linea con la scelta fatta di un trattato unico e di una personalità giuridica unica dell'Unione in lineare continuità e successione con il precedente assetto, alle norme che prevedono la revisione della Costituzione stessa.

II LE ISTITUZIONI

1. Il Parlamento europeo

Con la Costituzione il Parlamento acquisisce maggiori poteri nell'esercizio della funzione legislativa, tanto da potere essere considerato come la **Camera bassa**, in un sistema politico a connotazione **parlamentare bicamerale**, nel quale esso rappresenta i cittadini, mentre il Consiglio (dei Ministri) la **Camera alta**, rappresentativa degli Stati membri.

Se si considera che l'iniziativa legislativa fa capo alla **Commissione**, investita di poteri che l'avvicinano all'**esecutivo** di uno Stato, si comprende come le tre istituzioni siano definite "triangolo istituzionale" cui fa capo il potere decisionale.

È stato fissato un numero di parlamentari pari a 750 membri, con un minimo di 6 deputati per Stato, ad un massimo di 96, a seconda della popolazione.

Il Parlamento, congiuntamente al Consiglio, esercita le funzioni legislative e di bilancio. Inoltre esercita la funzione di controllo politico e consultiva ed **elegge il presidente delle Commissioni**, sulla base di una proposta del Consiglio europeo fatta tenuto conto delle elezioni del Parlamento.

Sul fronte del controllo politico, il Parlamento ha la possibilità di approvare una **mozione di sfiducia** nei confronti della Commissione. Gli è inoltre consentito, come a qualsiasi Stato membro ed alla Commissione, di sottoporre al Consiglio **progetti di modifica del trattato** costituzionale. In tale caso il Consiglio provvederà ad inviare il progetto al Consiglio Europeo e a notificarlo ai Parlamenti nazionali.

Considerata l'eguale durata quinquennale del mandato degli eurodeputati e della Commissione, si può dire che il rapporto Parlamento – Commissione si configura sul **rapporto di fiducia** che lega parlamento e governo nei regimi statali parlamentari.

2. Il Consiglio europeo ed il suo Presidente

La Costituzione conferisce al Consiglio europeo la status di istituzione consacrandone la **funzione di indirizzo politico** svolta ormai da trenta anni. In particolare la funzione è quella di dare gli impulsi necessari allo sviluppo dell'Unione e di definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non ha funzioni legislative, anche se in limitati casi penetra nel campo legislativo come istanza di appello sollecitata da uno stato membro che si oppone ad un progetto legislativo o con l'adozione di una *decisione* che stabilisce la composizione del Parlamento europeo.

Il Consiglio europeo è composto dai **Capi di Stato**, o di Governo, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione, con il Ministro degli affari esteri che partecipa ai lavori. Si riunisce a cadenza trimestrale, potendo anche essere convocato in via straordinaria dal Presidente.

Visto il carattere politico del Consiglio europeo, è affermato in Costituzione che esso si **pronuncia per consenso**, il che implica se non una volontà unanime, per lo meno l'assenza di dissensi o di opposizioni formali., salvi i casi in cui la Costituzione stessa prevede che si pronunci a maggioranza qualificata o semplice, escludendosi la partecipazione al voto del suo Presidente e di quello della Commissione.

La novità di maggior rilievo è la presidenza a durata prolungata e a tempo pieno. **Il Presidente** è eletto dal Consiglio europeo stesso **per due anni e mezzo**, rinnovabili una sola volta, e non può esercitare una mandato nazionale. Tale organo ha soprattutto carattere di rappresentanza e una forza simbolica, anche nelle relazioni internazionali.

3. Il Consiglio dei Ministri

Il Consiglio dei Ministri (o Consiglio) è l'istituzione, a composizione intergovernativa, che, nell'ambito del triangolo istituzionale, rappresenta gli Stati membri, mentre, come visto il Parlamento rappresenta i cittadini e la Commissione interpreta e promuove l'interesse generale.

La **caratteristica** del Consiglio è che può avere formazioni diverse a seconda della materia trattata, composte sempre di un **rappresentante a livello ministeriale** per ciascuno Stato membro. Nella Costituzione sono previste solo due formazioni tipiche ossia il *Consiglio Affari generali* e il *Consiglio Affari esteri*; il Consiglio europeo potrà adottare *decisioni* a maggioranza qualificata per stabilire altre formazioni.

La **presidenza** del Consiglio è stabile, nel caso di quello degli affari esteri, in quanto ne sarà investito il Ministro degli esteri dell'Unione, mentre per le altre formazioni è a rotazione.

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo i casi in cui la Costituzione prevede una diversa maggioranza.

Diverse sono le **funzioni**, le più rilevanti sono quella di **iniziativa legislativa** e quella di **bilancio**, che esercita solitamente insieme al Parlamento. Inoltre esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento ed, insieme o in alternativa alla Commissione, è detentore del potere esecutivo. Si può dire quindi che il Consiglio è nello stesso tempo Camera degli Stati e governo dell'Unione.

4. La Commissione europea ed il suo Presidente

Il compito proprio della Commissione è quello di promuovere l'interesse generale dell'Unione. In particolare è titolare della **funzione di iniziativa legislativa**, vigila sul corretto funzionamento delle regole di concorrenza, dà attuazione al bilancio e svolge un'attività di gestione. Competenze queste che ne fanno un embrione di esecutivo. Inoltre rappresenta l'Unione esternamente.

È **composto** da un commissario per ogni Stato membro, ma dal 1 novembre 2014, considerando che l'Unione avrà un maggior numero di Stati membri, la Commissione sarà composta da un numero di rappresentanti pari ai 2/3 degli Stati membri.

Il **Presidente** è eletto dal Parlamento a maggioranza qualificata dei membri che lo compongono, su proposta del Consiglio europeo, fatte le dovute consultazioni. Gli **altri membri** della Commissione, presentati dai vari Stati, sono approvati dal Consiglio in accordo con il Presidente della Commissione. Tali membri devono collettivamente avere il voto positivo del Parlamento.

Con il nuovo assetto costituzionale il Presidente della Commissione risulta rafforzato nella sua legittimazione in quanto la sua candidatura deve tenere conto delle elezioni del Parlamento e perché questo provvede alla sua elezione a maggioranza dei membri che lo compongono (oggi provvede all'approvazione della sua designazione a maggioranza semplice).

Ha maggiori poteri in quanto nomina i vice presidenti (escluso il Ministro degli esteri) e può chiedere le dimissioni di un membro della Commissione senza che sia necessaria l'approvazione del collegio.

5. Il Ministro degli affari esteri dell'Unione.

Tale figura, insieme alla presidenza con durata prolungata del Consiglio europeo, è **l'innovazione maggiore apportata dalla Costituzione**.

La **caratteristica** principale è quella di essere insieme mandatario del Consiglio e vicepresidente della Commissione.

Nella sua prima veste presiede il Consiglio affari esteri, guida la politica estera e di sicurezza comune (come la politica di sicurezza e di difesa comune), contribuisce con le sue proposte all'elaborazione della stessa avendo anche diritto di iniziativa e il potere di attuazione in materia. Ha la rappresentanza dell'Unione presso i Paesi terzi e nelle organizzazioni e conferenze internazionali.

Come vicepresidente della Commissione, vigila sulla coerenza dell'azione estera dell'Unione, partecipa ai lavori del Consiglio europeo, di cui non è membro, e provvede a consultare e tenere informato il Parlamento in materia di PESC.

Il Ministro degli affari esteri è **nominato** dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata, con l'accordo del presidente della Commissione. Visto il duplice carattere è

doppiamente responsabile, verso il Consiglio europeo, quale mandatario del Consiglio, e di fronte al Parlamento quale membro della Commissione. Per la prima può essere costretto a dimettersi da una votazione a maggioranza qualificata del Consiglio europeo con l'accordo del Presidente della Commissione; per la seconda potrà dimettersi, insieme a tutti gli altri componenti della Commissione, per la mozione di sfiducia collettiva che il Parlamento può deliberare.

6. La Corte di giustizia

Alla Corte spetta il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione della Costituzione. Le **innovazioni** hanno riguardato:

- a) i cambiamenti lessicali per cui l'istituzione diviene la *Corte di giustizia dell'Unione europea*, comprensiva del Tribunale (oggi Tribunale di 1° grado) e dei Tribunale specializzati (oggi camere giurisdizionali);
- b) la creazione di un *comitato di saggi* con l'incarico di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio di funzioni di giudice e di avvocato generale;
- c) l'applicazione della *procedura legislativa ordinaria*, in luogo dell'attuale deliberazione all'unanimità del Consiglio, previo parere del Parlamento, alla creazione dei tribunali specializzati e alle modificazioni, con eccezioni, dello statuto.

Riguardo il **campo d'intervento** le novità sono di maggior rilievo in quanto si è avuto:

- a) l'estensione del controllo giurisdizionale allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sugli atti del Consiglio europeo (salvo la PESC) e sugli atti di tutti gli organi e le agenzie dell'Unione;
- b) la limitazione in campo di PESC è temperata dalla possibilità della Corte di esprimersi sui ricorsi relativi al controllo di legittimità delle decisioni adottate dal Consiglio che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche e può valutare la compatibilità con la costituzione di accordi internazionali anche in materia di PESC;
- c) la semplificazione delle procedure, e l'inasprimento delle sanzioni, per i casi di mancato adempimento degli obblighi derivanti dalla Costituzione o di mancata esecuzione di una sentenza della Corte da parte di uno Stato membro;
- d) l'introduzione di un ricorso per violazione del principio di sussidiarietà, proponibile dagli Stati membri o dal Comitato delle Regioni;
- e) l'allargamento delle ipotesi di ricorso individuale;

La Corte **si compone** di un giudice per Stato membro ed è assistita da 8 avvocati generali. Il tribunale è composto da almeno un giudice per Stato. Giudici e avvocati sono nominati dagli Stati membri di comune accordo e durano in carica per sei anni, con possibilità di essere nuovamente nominati.

III

L'ACCORDO DI LISBONA DEL 18 - 19 OTTOBRE 2007

Il vertice di Lisbona del 18-19 ottobre si è chiuso con l'accordo sul nuovo Trattato dell'Unione europea. Si tratta della fine di un lungo processo iniziato nel dicembre del 2001 con la Dichiarazione di Laeken sul riordino e sulla semplificazione dei Trattati, passato attraverso i lavori della Convenzione sul futuro dell'Unione e sfociato nel definitivo abbandono del progetto di Costituzione. Il Trattato di Lisbona entrerà in vigore nel gennaio del 2009.

Diversamente da quanto si proponeva il Trattato di Costituzione europea, il Trattato di Lisbona non sostituisce in *toto* i vecchi Trattati ma si limita a modificarli. In particolare tali modifiche riguardano il Trattato sull'Unione europea (l'originario Trattato di Maastricht), che mantiene il

proprio nome, e il Trattato che istituisce la Comunità europea (ovvero il Trattato di Roma), che diventa il Trattato sul funzionamento dell'Unione.

L'abbandono del progetto costituzionale porta con sé anche la cancellazione dal testo di quegli elementi che avevano un più forte significato simbolico (bandiera, inno e motto). Eppure guardando al contenuto delle modifiche, esse in gran parte originano proprio dal testo della Costituzione europea, per cui non si può dire che il lavoro della Convenzione e le successive ed estenuanti negoziazioni intergovernative siano andate perdute.

Nel Trattato di riforma vengono quindi **mantenuti**, senza sostanziali cambiamenti:

- a) le principali novità istituzionali: 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;
- b) il riferimento al principio della concorrenza libera e non distorta nel mercato interno, che rimane nei trattati già esistenti;
- c) 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;
- d) 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;
- e) la personalità giuridica unica dell'Unione Europea;
- f) la creazione di un Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza (dato che la politica estera resta prerogativa dei governi nazionali non compare mai la parola Ministro degli esteri), 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.
- g) il diritto di iniziativa civica, che permetterà a un milione di cittadini di invitare la Commissione a proporre soluzioni su determinati problemi;
- h) il riferimento alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa;
- i) la possibilità per un paese di uscire dall'Unione Europea da negoziare con gli altri Paesi membri.

Rispetto alla Costituzione, saranno riportati nel nuovo trattato di riforma, ma con alcune **modifiche**:

- a) la Carta dei diritti fondamentali non sarà 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;
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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:

- a) un protocollo sui servizi pubblici;

- b) i criteri di eleggibilità del Parlamento europeo;
- c) 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;
- d) il riferimento, in ambito energetico, allo spirito di solidarietà tra gli Stati membri ed alla promozione dell'interconnessione delle reti energetiche.

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.