

I TRATTATI EUROPEI: GUIDA ALLA LETTURA*

Leggere e approfondire i Trattati europei significa **comprendere il senso della cittadinanza europea e conoscerne le conseguenze anche pratiche**. Questa conoscenza è presupposto fondamentale perché tutti i cittadini italiani, in particolare i giovani possano **interrogarsi, dibattere e impegnarsi per un'Europa più forte e più equa**.

Cosa contengono

- ⇒ **Trattato sull'Unione europea e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea**, come modificati dal **Trattato di Lisbona**. Sono compresi i protocolli e le dichiarazioni allegate all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona.
- ⇒ **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, che ha un'efficacia giuridica equiparata a quella dei Trattati.

Cosa dicono

I Trattati permettono di conoscere **i valori e le prospettive** dell'Unione, **i diritti** dei suoi cittadini, **le regole** che sovrintendono ai rapporti tra l'Unione e gli Stati che ne fanno parte e di approfondire l'architettura istituzionale e **le procedure** decisionali dell'Unione europea.

Valori e prospettive dei Trattati si riferiscono a principi contenuti anche nella nostra Costituzione: **dignità umana, libertà e uguaglianza, legalità e democrazia, diritti delle persone e delle minoranze**. I Trattati definiscono quindi uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per una Comunità europea unita e solidale e delineano una prospettiva di pace, stabilità e prosperità.

Che conseguenze hanno

L'Unione europea **riconosce come soggetti di diritto non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini**.

I Trattati producono effetti direttamente nei confronti di persone fisiche e giuridiche, **le quali possono agire dinanzi al proprio giudice nazionale per richiedere la tutela dei diritti e per l'adempimento degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione**.

Con l'adesione ai Trattati, gli Stati membri hanno volontariamente consentito al **trasferimento a livello europeo di competenze nazionali**. Il diritto dell'Unione europea è parte integrante dell'ordinamento giuridico dello Stato e prevale anche sulle disposizioni di diritto interno con esso contrastanti. Per questo, nella formazione e applicazione degli atti normativi di ciascuno Stato membro **non è possibile prescindere dalla dimensione europea**.

Unione Europea: l'assetto attuale

L'assetto attuale dell'Unione è stabilito dal Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 dai Governi di 27 Stati. Il **Trattato di Lisbona** è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, dopo la ratifica di ciascuno Stato. L'Unione europea si fonda quindi su un accordo sottoscritto dagli Stati membri, ratificato da ciascuno secondo le procedure stabilite dalle rispettive Costituzioni. La Croazia ha aderito all'Unione nel 2013, portando il numero degli Stati membri a **28**. Il 23 giugno 2016 i cittadini del Regno Unito hanno votato a favore dell'uscita dall'Unione europea e il 29 marzo 2017 il Regno Unito ha notificato formalmente al Consiglio europeo l'intenzione di uscire dall'UE, con l'attivazione dell'articolo 50 del trattato di Lisbona. **Per il momento il Regno Unito resta un membro a pieno titolo dell'UE**, con tutti i diritti e doveri che ne conseguono.

La struttura

Il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) hanno identico valore giuridico.

Nel TUE gli Stati contraenti **istituiscono l'Unione europea e le attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni**. Il TUE si compone di 55 articoli.

Il TFUE **organizza il funzionamento dell'Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità d'esercizio delle sue competenze**. Il TFUE si compone di 358 articoli.

Ai Trattati sono allegati 37 Protocolli, 2 Allegati e 65 Dichiarazioni, insieme a 2 Tavole di corrispondenza e alla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha efficacia vincolante nell'ordinamento dell'Unione e ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6 TUE). E' stata proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, è stata nuovamente proclamata, in una versione adattata, a Strasburgo il 12 dicembre 2007 dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

I Protocolli disciplinano aspetti specifici del funzionamento dell'Unione e hanno lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Gli Allegati contengono due elenchi, rispettivamente, sui prodotti agricoli che rientrano nell'ambito di applicazione della politica comune dell'agricoltura e della pesca e sui paesi e territori d'oltremare cui si applicano le disposizioni della parte quarta del TFUE.

Le Dichiarazioni non hanno valore normativo, ma sono strumenti di interpretazione delle disposizioni alle quali sono riferite.

Le Tavole di corrispondenza indicano le equipollenze tra le vecchie numerazioni del TUE e le rinumerazioni effettuate dal Trattato di Lisbona, così come tra le numerazioni del TCE e quelle contenute nel TFUE.

Tutti questi atti costituiscono il diritto primario dell'Unione, insieme ai diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (art. 6, par. 3 TUE) e ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri (art. 340 TFUE).

Gli atti adottati dalle istituzioni europee compongono, invece, il diritto derivato, che occupa una posizione gerarchicamente subordinata rispetto ai Trattati e alle fonti ad essi equiparate.

I Contenuti

■ Valori e obiettivi

Rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, sono i **valori** sui quali si fonda l'Unione europea (art. 2 TUE).

Obiettivo dell'Unione è la promozione della pace, dei suoi valori e del benessere dei suoi popoli. A tal fine, l'Unione è chiamata a creare per i suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne; a instaurare un mercato interno; a promuovere lo sviluppo sostenibile dell'Europa; a combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni; a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri; a rispettare la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e a vigilare sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo; a istituire un'unione economica e monetaria (art. 3 TUE).

L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'**uguaglianza dei cittadini**, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi (art. 9 TUE). I Trattati vietano ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità (art. 18 TFUE). In forza di tale principio, cittadini degli Stati membri dell'Unione europea hanno diritto all'applicazione, nei propri confronti, delle medesime disposizioni legislative previste per i cittadini dello Stato nel quale si trovano. Il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità riguarda tanto le discriminazioni dirette, che ricorrono quando la nazionalità costituisce il presupposto per l'applicazione di un trattamento giuridico differenziato, quanto quelle indirette o dissimulate, le quali, pur prescindendo in astratto dal profilo della nazionalità ed essendo basate su altri criteri distintivi, come la residenza, nei fatti determinano uno svantaggio per i cittadini degli altri Stati membri, così producendo lo stesso effetto di una discriminazione diretta. La norma del trattamento nazionale costituisce una delle disposizioni giuridiche fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea ed è dotata di efficacia diretta; essa può, pertanto, essere fatta valere dai cittadini dinanzi al giudice nazionale.

- **Cittadinanza europea**

Chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro gode dello status di cittadino dell'Unione (art. 9 TUE). La cittadinanza dell'Unione, che si aggiunge alla cittadinanza nazionale senza sostituirla, comporta l'attribuzione di alcuni diritti, tra i quali il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei Trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua (artt. 20-24 TFUE).

- **Diritti e doveri dei cittadini europei**

Ogni cittadino ha il **diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione**, che adotta le proprie decisioni nella maniera più aperta e vicina ai cittadini (art. 10 TUE). La democraticità del processo decisionale europeo è assicurata sia nelle forme proprie della democrazia rappresentativa sia attraverso strumenti propri della democrazia partecipativa. Sotto il primo profilo, **i cittadini sono rappresentati direttamente, a livello di Unione, nel Parlamento europeo, per mezzo di elezioni a suffragio universale**, e indirettamente **nel Consiglio europeo e nel Consiglio, tramite i propri Governi**, i quali sono a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai propri Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. Sotto il profilo della democrazia partecipativa, le istituzioni europee sono tenute a offrire ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione e a mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile; in particolare, la Commissione europea è chiamata a svolgere ampie consultazioni delle parti interessate al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione. I cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono anche invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione (art. 11 TUE).

- **Personalità giuridica dell'Unione europea**

L'Unione europea ha personalità giuridica (art. 47 TUE) e dunque una soggettività autonoma nell'ambito dell'ordinamento internazionale. Può, pertanto, concludere e negoziare accordi internazionali nel rispetto delle sue competenze esterne, diventare membro di organismi internazionali e aderire alle convenzioni internazionali, come la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

- **Principi**

Il riparto di competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri è regolato dai **principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità, di leale cooperazione** (artt. 4 e 5 TUE). In base al principio di attribuzione, l'Unione può agire solo nell'ambito delle competenze che le sono conferite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti; qualsiasi competenza non espressamente attribuita dai Trattati appartiene agli Stati membri. Secondo il principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, per la portata e gli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione. In base al principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione non eccedono quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei Trattati. Dal canto loro, gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare volta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione; facilitano l'adempimento dei compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. L'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati, conformemente al principio di leale cooperazione.

- **Competenze**

Le **competenze** dell'Unione sono classificate in tre categorie: **esclusive, concorrenti e di sostegno, coordinamento e completamento** (artt. 2-6 TFUE).

L'Unione ha **competenza esclusiva** in materia di unione doganale; definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune, nonché per la conclusione di accordi internazionali nelle stesse materie. In questi settori, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti; gli Stati membri possono adottare autonomamente disposizioni normative solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione.

I principali settori nei quali l'Unione ha una **competenza concorrente** con quella degli Stati membri sono: mercato interno; politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel trattato; coesione economica, sociale e territoriale; agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti transeuropee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica. In tali ambiti, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, ma l'esercizio delle proprie competenze da parte degli Stati membri deve avvenire nel rispetto degli atti dell'Unione. Le azioni dell'Unione nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio non impediscono agli Stati membri di esercitare le proprie competenze. Infine, relativamente a tutela e miglioramento della salute umana; industria; cultura; turismo; istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; protezione civile e cooperazione amministrativa, l'Unione ha soltanto competenze di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri.

Disposizioni speciali regolano la competenza dell'Unione per definire e attuare una **politica estera e di sicurezza comune**, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune (artt. 21-46 TUE). Il Trattato prevede anche una clausola di flessibilità (art. 352 TFUE), che consente all'Unione, nel rispetto di rigorose condizioni procedurali, di agire anche in mancanza di un'attribuzione specifica di competenza, laddove sia necessario per realizzare uno degli obiettivi previsti dai Trattati.

■ Istituzioni

Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio, Commissione europea, Corte di giustizia dell'Unione europea, Banca centrale europea e Corte dei conti sono le istituzioni dell'Unione (art. 13 TUE). Ciascuna di esse agisce nei limiti delle attribuzioni conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste e nel rispetto del principio di leale cooperazione. Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni esercitano funzioni consultive.

■ Atti giuridici

Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano **regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri** (art. 288 TFUE). Le procedure per l'adozione degli atti giuridici prevedono normalmente il coinvolgimento di più istituzioni e si distinguono essenzialmente in legislative e non legislative.

I Trattati disciplinano diverse **procedure legislative**, che si differenziano tra loro essenzialmente per l'ampiezza dei poteri riconosciuti al Parlamento europeo; di regola, lo stesso articolo dei Trattati che stabilisce la competenza dell'Unione a intervenire in una determinata materia (cd. "base giuridica") precisa anche la procedura da seguire per l'approvazione dell'atto normativo. I poteri del Parlamento europeo – estremamente limitati nella procedura di consultazione e in quella di approvazione – sono equiparati a quelli del Consiglio nella procedura legislativa ordinaria, che consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione: la Commissione europea esercita il potere di iniziativa legislativa presentando una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio, i quali adottano l'atto normativo (art. 294 TFUE).

■ Ruolo dei Parlamenti nazionali

Anche i Parlamenti nazionali partecipano al processo decisionale europeo, contribuendo attivamente al buon funzionamento dell'Unione (art. 12 TUE; protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea). I Parlamenti nazionali vengono informati dalle istituzioni dell'Unione sui progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e sulle domande di adesione all'Unione; vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; partecipano alla valutazione delle politiche europee in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, soprattutto in riferimento alle attività di Europol ed Eurojust, alle procedure di revisione dei Trattati e alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo.

■ Tutela giurisdizionale

Il complesso sistema normativo e istituzionale dell'Unione europea trova il suo punto di equilibrio nella tutela giurisdizionale assicurata dalla **Corte di giustizia** (artt. 251-281 TFUE). La Corte è chiamata a garantire il rispetto degli obblighi previsti dai Trattati tanto da parte degli Stati membri (art. 263 TFUE), quanto da parte delle istituzioni europee (artt. 258, 260 TFUE). Al tempo stesso, ha la responsabilità esclusiva, attraverso la procedura del rinvio pregiudiziale, dell'interpretazione dei Trattati e della validità e dell'interpretazione

degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione (art. 267 TFUE). Di conseguenza, in ciascuno Stato dell'Unione i giudici chiamati a dare applicazione a una disposizione europea devono fare riferimento alle decisioni assunte della Corte di giustizia. Questa competenza, che si basa sul dialogo tra giudici nazionali e Corte di giustizia, riflette l'unicità della costruzione europea. L'Unione è un ordinamento all'interno del quale i diritti dei singoli, sia nei confronti delle istituzioni europee, sia nei confronti del proprio paese, vengono tutelati in modo uniforme.

La storia

I Trattati europei hanno una storia. Il Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1° dicembre 2009 ha riformato, emendandoli, i Trattati allora esistenti: il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea. Quest'ultimo è stato rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tecnicamente, quindi, dopo Lisbona alla Comunità europea succede l'Unione europea.

Con il Trattato di Lisbona si compie la riforma dei Trattati avviata nel dicembre 2001 dal Consiglio europeo di Laeken, che deliberò di dare nuovo impulso al processo di integrazione europea. A Roma fu quindi sottoscritto nel 2004 il "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", bloccato tuttavia dalla vittoria del "No" nei referendum di Francia e Olanda sulla ratifica. I negoziati ripresero nel luglio 2007 e a dicembre fu raggiunto l'accordo su un testo che recupera molte innovazioni contenute nel cosiddetto Trattato costituzionale.

L'obiettivo delle riforme è stato migliorare l'efficacia e la democraticità del processo decisionale dell'Unione europea e adeguare la struttura e il funzionamento delle istituzioni all'ingresso di altri Stati e alle nuove sfide globali, rafforzando al tempo stesso il ruolo dell'Unione sulla scena internazionale.

L'Italia è il paese depositario dei trattati costitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica del 1957 e di tutti i trattati successivi che li hanno modificati e integrati, compresi i trattati di adesione. Per questo, gli articoli 6 e 7 del Trattato di Lisbona specificano che il testo, redatto in unico esemplare nelle 23 lingue ufficiali dell'Unione, è "depositato negli archivi del governo della Repubblica italiana" e che "gli strumenti di ratifica sono depositati presso il governo della Repubblica italiana".

**Le informazioni contenute in questa guida, pubblicata nel dicembre 2018 sul sito web del Dipartimento per le politiche europee www.politicheeuropee.gov.it, sono tratte dalla prefazione dell'edizione dei Trattati a cura del Senato della Repubblica italiana.*