

autore

PIERA MANTIONE

materia

Diritto pubblico

Il Trattato di Lisbona: rapporti tra Ue e Stati membri

L'adesione di nuovi Stati

L'Unione è aperta a tutti gli Stati europei che ne rispettano i valori, in particolare quelli definiti nell'art. 2 del Trattato dell'Unione europea (d'ora in poi: TUE), ossia il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dello stato di diritto e dei diritti umani, e si impegnano a promuoverli congiuntamente (art. 49 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona).

La nuova procedura di adesione, sostanzialmente mutuata dall'ex art. 49 TUE oggi in vigore, richiede che ogni Stato europeo che desideri diventare membro dell'Unione ne trasmetta domanda al Consiglio. Della domanda di adesione sono informati il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali degli Stati membri, ma la decisione è di competenza del Consiglio che si pronuncia all'unanimità, dopo aver consultato la Commissione e in seguito all'approvazione del Parlamento europeo.

Le condizioni e le modalità dell'ammissione formano successivamente l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato candidato; accordo da sottoporre a ratifica da parte di tutti gli Stati membri contraenti conformemente alle rispettive norme nazionali.

L'ammissione di un nuovo Paese è dunque affidata a un accordo tra tutti gli Stati membri e lo Stato candidato e non a un rapporto di domanda/accettazione tra di esso e l'Unione come ente statale. Sembra così che la procedura di adesione continui ad allinearsi più con le procedure di conclusione degli accordi internazionali, che non con l'ingresso di un nuovo membro in uno Stato federale, in questi casi normalmente di competenza degli organi legislativi come, ad esempio, prevede la Costituzione statunitense, la quale affida al Congresso il potere di decidere l'ammissione di nuovi Stati (art. IV, sez. 3, primo comma). Tuttavia, tenendo in considerazione l'esperienza attuale, si deve riconoscere che finora il ruolo del Parlamento europeo nella procedura di adesione è stato determinante. Come già stabilito nel Trattato di Maastricht, una domanda di adesione può essere accolta soltanto con il voto favorevole espresso dalla maggioranza dei membri dell'assemblea rappresentativa. In questo modo il Parlamento europeo ha potuto (e potrà anche in futuro) esprimersi sull'opportunità di una nuova adesione, ma anche sul contenuto del relativo trattato dato che si è affermata la prassi che il Parlamento europeo fornisce il suo accordo sulla domanda soltanto dopo la fine dei negoziati e la firma del trattato stesso.

Nonostante la suddetta apertura, la previsione che l'accordo debba sussistere tra lo Stato candidato e i singoli Stati membri (e non tra lo Stato candidato e l'Unione) e debba essere ratificato da tutti gli Stati contraenti, dimostra che la procedura di adesione continua a essere mutuata dal modello del trattato multilaterale.

L'adozione di questa soluzione ha mantenuto l'elemento prevalentemente internazionalistico dei trattati europei, mentre scelte diverse sarebbero potu-

obiettivi

- conoscere la procedura per l'adesione di nuovi Stati all'Unione europea
- sapere in quali casi possono essere sospesi i diritti di appartenenza di uno Stato membro
- conoscere le regole relative al ritiro degli Stati membri
- individuare gli organi dell'Unione coinvolti nella procedura sopra individuate

proposte didattiche

- quali ipotesi concrete potrebbero, a tuo giudizio, determinare la sospensione di alcuni diritti di uno Stato membro?
- condividi l'opinione dell'autrice che spiega la parziale contraddittorietà delle norme comunitarie su adesione e secessione con la mancata identificazione di una rigorosa forma di stato per l'Unione europea? Motiva la tua risposta

te diventare elementi più rilevanti del processo di integrazione. Ma soluzioni alternative hanno suscitato opposizioni per i problemi connessi al superamento dei trattati e delle posizioni giuridiche degli Stati membri, senza la volontà di tutti i Paesi associati.

Tuttavia, le disposizioni del nuovo TUE non mancano di elementi che rispondono a una logica diversa da quella puramente pattizia. Infatti, anche se la procedura di adesione è giuridicamente derivata dal modello del trattato multilaterale, in ambito europeo essa è peculiare, essendo condizionata al presupposto del rispetto dei valori dell'art. 2 TUE.

La sospensione dei diritti di appartenenza

La sospensione dei diritti di appartenenza nei confronti di uno Stato membro per grave violazione dei principi di libertà e democrazia, del rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto è disciplinata da un'articolata procedura che riprende quella prevista dall'ex art. 7 TUE.

Tale articolo emendato dal Trattato di Lisbona, prevede una prima fase diretta ad accertare il rischio di violazione. La competenza in questione è attribuita al Consiglio, il quale (su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione e dopo l'approvazione del Parlamento europeo) adotta, a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri, una decisione europea, mediante la quale constata l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 TUE. Prima di procedere all'adozione di tale decisione, il Consiglio deve sentire lo Stato membro in questione e può rivolgergli raccomandazioni (art. 7, par. 1 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona).

Successivamente il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione rimangono validi.

Segue una seconda fase, durante la quale viene accertata l'esistenza della violazione. Competente è il Consiglio europeo, il quale, dopo aver invitato lo Stato membro interessato a presentare le proprie osservazioni, adotta all'unanimità una decisione europea in cui constata l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte dello Stato membro dei valori suddetti (art. 7, par. 2 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona).

Dopo la constatazione della violazione grave e persistente, il Consiglio, a maggioranza qualifica-



ta, può adottare una decisione europea per sospendere da alcuni diritti lo Stato membro in questione. Lo Stato membro sospeso continua in ogni caso a essere vincolato dagli obblighi che derivano dai trattati europei (art. 7, par. 3 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona).

La sospensione dei diritti di appartenenza in caso di comportamenti fuorvianti è una misura che si colloca in fondo al sistema di sanzioni previste per le violazioni delle norme europee specifiche, quali, ad esempio, le procedure contemplate dall'ordinamento comunitario per controllare l'adempimento, da parte degli Stati membri, degli obblighi assunti con i trattati. Tuttavia l'articolata procedura la rende, di fatto, di difficile applicazione; nel caso poi fosse realmente commisurata, diventerebbe una sanzione assai pesante perché comporterebbe un'estromissione del Paese condannato dai rapporti giuridici attivi, pur restando fermi i relativi obblighi verso l'Unione.

Il punto debole della norma rimane, come nella precedente disposizione del TUE, la mancata previsione di dispositivi a protezione dei cittadini dello Stato membro, che dovrebbero invece essere difesi nella tutela dei loro diritti almeno dall'Unione.

Il ritiro degli Stati membri dall'Unione

I trattati europei oggi in vigore non disciplinano ipotesi di ritiro volontario dall'Unione; invece il Trattato di Lisbona riconosce agli Stati membri il diritto incondizionato di ritirarsi volontariamente dall'organizzazione europea. Infatti il documento, con una disposizione innovativa, prevede che ogni Stato membro possa decidere, in conformità delle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione europea (art. 50 TUE, emendato dal Trattato di Lisbona).

Il recesso dall'Unione è sostanzialmente libero, senza vincoli formali o circostanziali; in pratica, il diritto di secessione non è limitato a casi eccezionali, né concesso, ad esempio, in occasione di una modifica dei trattati, oppure soltanto a quegli Stati membri che non ne ratificano una revisione. Ma se il diritto di secessione fosse stato condizionato ad alcune ipotesi espressamente disciplinate, il nesso avrebbe modificato il diritto di ritiro volontario in una clausola di espulsione dell'Unione.

La procedura per il ritiro è, invece, alquanto complessa ed è assoggettata a condizioni di applicazione e a procedure severe. Il recesso non è un atto unilaterale, ma soggetto a una decisione dell'Unione e all'accordo tra l'Unione e lo Stato membro che si ritira.

Il nuovo TUE prevede che nel caso in cui lo Stato membro decida di ritirarsi deve notificare tale intenzione al Consiglio europeo. In seguito alla comunicazione di recesso, l'Unione negozia e conclude un accordo diretto a regolare le modalità del ritiro e le future relazioni con lo Stato uscente; l'accordo è concluso, a nome dell'Unione, dal Consiglio con deliberazione a maggioranza qualificata e dopo l'approvazione del Parlamento europeo. Dunque l'accordo sulle modalità del ritiro volontario va negoziato e concluso dagli organi dell'Unione e non dagli Stati membri.

Entrato in vigore l'accordo, l'ordinamento europeo cessa di essere applicabile allo Stato interessato. Per proteggere da eventuali pressioni sia lo Stato interessato sia la stessa Unione, anche in mancanza di tale accordo, quindi in ogni caso, il legame giuridico tra l'Unione e lo Stato

membro che si ritira cessa due anni dopo la notifica della decisione di recedere.

La disposizione sul ritiro volontario dall'Unione è quella, tra le norme che disciplinano i rapporti tra l'Unione e gli Stati membri, che è stata oggetto, in sede di processo di riforma, di maggiore attenzione ed è stata sostenuta dalla maggioranza dei Paesi che ne hanno chiesto l'approvazione.

Tuttavia la norma che disciplina il diritto degli Stati membri di ritirarsi dall'Unione risulta superflua, poiché la disposizione esiste già, essendo prevista dall'art. 54 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e non sarebbe stato necessario prevederla espressamente nel Trattato di Lisbona. Se la Convenzione di Vienna non è più applicabile all'Unione, la necessità di aggiungere la disposizione fa sospettare un'evoluzione della natura dell'Unione, oggi forse più vicina a un assetto federale che non a un ordinamento pattizio; evoluzione che, però, si è voluta frenare con l'introduzione della norma sul recesso unilaterale, chiaramente incompatibile con un assetto statale autenticamente federale.

Infatti il diritto di secessione consiste nella facoltà originaria degli stati membri di sciogliere il patto che ha dato vita all'organizzazione; di conseguenza, il riconoscimento del diritto di recesso è fondato sull'interpretazione del patto tra stati come contratto. E sembra proprio che, con l'adesione al Trattato di Lisbona, gli Stati membri abbiano concluso un contratto con il quale hanno limitato la propria sovranità, senza tuttavia spogliarsi in modo definitivo della sua titolarità. Ciò spiega le ragioni per cui è possibile il ritiro volontario dall'Unione: la sovranità originaria, trattenuta an-



cora dagli Stati membri, concede loro la facoltà di decidere il recesso unilaterale dall'organizzazione e li legittima a esercitare la clausola risolutiva della propria appartenenza all'ordinamento europeo. Clausola risolutiva che, ad esempio, gli Stati associati potranno esercitare se, come previsto dal nuovo art. 48 TUE, i trattati europei saranno emendati a maggioranza qualificata.



Queste incongruenze del Trattato e del sistema politico in esso disciplinato (in cui continuano a convivere soprannazionalità e cooperazione internazionale) si possono spiegare riflettendo sul fatto che la contrattazione intergovernativa non è stata accompagnata da una discussione e da una chiarificazione sulla caratterizzazione politica dell'Unione, ossia sulla

forma di stato da prendere in considerazione durante l'ultima riforma dei trattati europei.

Ma proprio queste incoerenze ci fanno poi pensare che il processo costituente, iniziato in Europa più di cinquant'anni fa, non può ancora considerarsi compiuto.

Conclusioni

Non si può non rilevare una forte asimmetria tra le disposizioni che disciplinano l'adesione di uno Stato membro all'Unione, il recesso di uno Stato associato e la procedura di infrazione.

Mentre il trattato di adesione è concluso dallo Stato candidato con gli Stati membri, l'accordo per il ritiro (anche se incompatibile con un assetto federale) è negoziato dall'Unione; un'Unione che non rinuncia facilmente a parti del proprio territorio, ma che non può modificare l'integrazione dei popoli europei senza il consenso di tutti i Paesi associati. La procedura di infrazione, invece, sottolinea quanto avanzata sia ormai l'integrazione europea rispetto ad altre forme di organizzazione internazionale, in cui sono gli stessi Stati che verificano l'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto internazionale.

Fonti normative

- Costituzione federale degli Stati Uniti d'America, 17 settembre 1787.
- Trattato sull'Unione europea (versione integrata e consolidata con le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam e dal Trattato di Nizza), GU n. C 325 del 24/12/2002.
- Trattato sull'Unione europea (versione integrata e consolidata con le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, GU n. C115 del 09/05/2008).
- Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, in www.admin.ch.