

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Dossier sulle modifiche dei Trattati europei

decise dal Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007

bozza provvisoria

INDICE

Nota illustrativa	<u>Pag</u>	1
	:	
1. PREMESSA	“ —	1
2. LE MODIFICHE AL TRATTATO SULL’UNIONE EUROPEA		
	“	2
Preambolo	“	3
Titolo I - Disposizioni comuni	“	3
Titolo II - Disposizioni relative ai principi democratici	“ —	8
Titolo III - Disposizioni sulle Istituzioni	“ —	12
Titolo IV - Disposizioni su una cooperazione rafforzata	“ —	17
Titolo V - Disposizioni generali sull’azione esterna dell’Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune	“	18
Titolo VI - Disposizioni finali	“ —	21
3. IL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL’UNIONE EUROPEA		
	“	23
3.1 Novità del Trattato costituzionale esplicitamente richiamate nel progetto di mandato e non oggetto di ulteriori interventi modificativi	“	24
3.2 Novità introdotte dal Trattato costituzionale che non vengono espressamente citate né sono oggetto di modifiche nel progetto di mandato		

	“	25
3.3 Modifiche da introdurre rispetto a quanto previsto dal Trattato costituzionale	“	26

NOTA ILLUSTRATIVA

1. PREMESSA

Il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno, dopo un lungo e faticoso negoziato, ha convenuto di convocare una Conferenza intergovernativa (CIG) per elaborare un Trattato (denominato “Trattato di riforma”) che modifichi i Trattati esistenti, segnatamente il Trattato sull’Unione europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), secondo un dettagliato “progetto di mandato” che è stato approvato dallo stesso Consiglio europeo e che costituisce l’allegato I delle conclusioni del Consiglio europeo stesso.

Questo *dossier* contiene una disamina dettagliata di tale progetto, ponendo in luce in particolare le differenze rispetto al Trattato costituzionale (T. Cost.) che il Parlamento italiano ha ratificato con legge 7 aprile 2005, n. 57; un Trattato che, dopo i *referendum* francese e olandese del 2005 e, come ha ricordato il Consiglio, “*dopo due anni di incertezza sul processo di riforma*”, viene ora ufficialmente abbandonato.

Il Trattato di riforma abbandona in particolare la via, seguita dal T. Cost., dell’abrogazione di tutti i Trattati esistenti e di loro sostituzione con un unico testo, per seguire invece il metodo della novellazione dei Trattati esistenti, integrando quindi gli stessi con le innovazioni contenute nel T. Cost., nelle forme e nei limiti tuttavia previsti dal mandato che nel presente *dossier* si illustra.

Il “progetto di mandato” sarà formalmente approvato dal Consiglio affari generali, secondo la procedura prevista dall’art. 48 del Trattato sull’Unione europea, il 23 luglio, dopo aver consultato il Parlamento europeo e la

Commissione europea, che hanno espresso pareri favorevoli, i cui testi sono allegati, come anche quello, ugualmente favorevole, della Banca centrale.

Le conclusioni del Consiglio europeo prevedono che la Conferenza intergovernativa venga convocata entro luglio, per concludere i suoi lavori “il più presto possibile e al più tardi entro il 2007”. Il Primo Ministro portoghese, che detiene dal 1° luglio la Presidenza dell’Unione, ha già manifestato la sua intenzione di aprire la Conferenza il 23 luglio. Lo stesso giorno sarà distribuita una prima bozza dell’articolato del nuovo Trattato, che sarà esaminato, dopo un esame tecnico, dai Ministri degli esteri il 7 e 8 settembre. L’obiettivo della Presidenza portoghese è di chiudere la Conferenza entro il prossimo mese di ottobre, segnatamente in occasione del Consiglio europeo informale di Lisbona del 18 e 19 ottobre. Le ratifiche nazionali dovrebbero concludersi prima delle prossime elezioni del Parlamento europeo, previste per il 14 giugno 2009. Per la maggior parte si tratterà di ratifiche parlamentari, anche se in Irlanda il *referendum* è imposto da norme costituzionali, in Olanda spetterà (secondo fonti di stampa) al Consiglio di Stato esprimersi sulla necessità o meno del *referendum* e in Danimarca la Costituzione prevede il *referendum* qualora la ratifica parlamentare avvenga con maggioranza minore dei 5/6 dei membri.

Il Parlamento europeo “sarà strettamente associato ai lavori della Conferenza intergovernativa con tre rappresentanti”: il popolare tedesco Elmar Brok, il socialista spagnolo Enrique Barón Crespo e il liberale britannico Andrew Duff¹. Anche la Commissione europea parteciperà ai lavori con un rappresentante.

Il “Trattato di riforma” si articolerà in due parti: una prima contenente modifiche al Trattato sull’Unione europea, che verrà completamente ristrutturato e suddiviso in sei Titoli, due dei quali interamente nuovi (contenenti il II disposizioni relative ai principi democratici e il III disposizioni sulle istituzioni), che riprendono le innovazioni contenute nel T. Cost.; una seconda, contenente modifiche al Trattato sulle Comunità europee che verrà rinominato “Trattato sul funzionamento dell’Unione” (TFU).

Questi due Trattati non avranno “carattere costituzionale”. Le disposizioni riprese dal testo del T. Cost. saranno modificate conseguentemente, eliminandosi ogni terminologia che possa avere un sapore costituzionale. Si prevede espressamente che i Trattati modificati non conterranno alcuna disposizione che faccia riferimento ai simboli dell’Unione, mentre il principio del primato del diritto dell’Unione sul diritto interno degli Stati, pur non affermato in una disposizione specifica (come invece accadeva per l’art. I-6 del T. Cost.) sarà

¹ Il Presidente del Parlamento portoghese ha richiesto al suo Governo di ammettere quali osservatori alla Conferenza intergovernativa i Presidenti delle Commissioni affari europei dei Parlamenti di Portogallo, Germania e Slovenia, secondo quanto espressamente richiesto dai Presidenti della Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari (COSAC) riunitasi a Lisbona il 9 e 10 luglio.

riaffermato in una dichiarazione contenente un richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione.

Questa complessiva ristrutturazione dei Trattati esistenti accorderà tuttavia la personalità giuridica all'Unione europea, che assorbirà la Comunità europea (e così l'espressione "Comunità europea" sarà sostituita ovunque da "Unione europea"), unificando i tre pilastri e incorporando le innovazioni rispetto ai Trattati vigenti contenute nel T. Cost., salvo quelle dal progetto di mandato espressamente escluse (come la terminologia costituzionale) o espressamente emendate. L'Euratom resterà come Trattato a sé.

2. LE MODIFICHE AL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA

Secondo il punto 7 del mandato negoziale, il (nuovo) TUE sarà suddiviso in 6 Titoli: Disposizioni comuni (I), Disposizioni relative ai principi democratici (II), Disposizioni sulle istituzioni (III), Disposizioni su una cooperazione rafforzata (IV), Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune (V) e Disposizioni finali (VI). I Titoli I, IV (attuale Titolo VII), V e VI (attuale Titolo VIII) seguono la struttura del TUE attuale, con le modifiche convenute in sede di T. Cost.. Gli altri due Titoli (II e III) sono nuovi e introducono una parte comunque rilevante delle innovazioni convenute in sede di T. Cost..

Preambolo

Secondo il punto 6 del mandato della CIG 2007, sarà ripreso solo il primo considerando del preambolo del T. Cost., che recita "*Ispirandosi 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'uguaglianza, e dello Stato di diritto*" (...). Tale considerando sarà inserito nel corpo del preambolo del TUE². Come noto, il testo sopra riportato è stato il risultato della mediazione svoltasi nel corso dei negoziati che hanno portato all'approvazione del T. Cost.. All'epoca, nonostante l'impegno di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, non è stato inserito un riferimento espresso alle radici cristiane dell'Europa. Ora, il testo non fa che riflettere un punto negoziale sostanzialmente acquisito³. Nel TFU, invece, sarà ripresa la disposizione della prima Parte del T. Cost. relativa allo *status* delle chiese e delle organizzazioni non confessionali (T. Cost. I-57).

Titolo I – Disposizioni comuni

² Più precisamente, sarà inserito dopo il primo considerando che recita "*decisi a segnare una nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee*".

³ Il tema delle radici cristiane non è stato evocato apertamente nel corso dei negoziati preliminari che hanno preceduto il Consiglio europeo.

Il Titolo I dell'attuale Trattato UE sarà modificato secondo le innovazioni del T. Cost. evidenziate nell'allegato 1 del mandato della CIG 2007.

Il principio di attribuzione. Il mandato CIG 2007, al punto 2 delle modifiche al TUE, integra l'art. 1 del TUE, prevedendo che l'Unione europea esercita le competenze che le sono conferite dagli Stati membri al fine di conseguire obiettivi comuni. Risalta più chiaramente il principio di attribuzione e lo stretto collegamento tra obiettivi dell'Unione e competenze attribuite dagli Stati. La CIG adotterà anche una dichiarazione sull'esercizio delle competenze, secondo la quale "qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri"⁴.

L'Unione sostituisce e succede alla Comunità. Il mandato CIG 2007 prevede la sostituzione dell'art. 1, ultimo comma, del TUE. Secondo la nuova formulazione l'Unione si fonda sul (nuovo) TUE e sul TFU. "*Sostituisce e succede alla Comunità europea*", il cui richiamo all'interno dei due Trattati scomparirà. Sulla base di questa formulazione, e del riferimento espresso contenuto nel Titolo VI sulle disposizioni finali, l'Unione avrà una personalità giuridica unica. Oltre alla semplificazione istituzionale che ne deriverà, è rilevante l'estensione del metodo comunitario alle materie della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, l'unificazione della carica di Alto rappresentante per la politica estera (nome riservato al Ministro degli esteri previsto dal T. Cost.) con quella di Commissario per le relazioni esterne, nonché Vice Presidente della Commissione europea. È poi prevista la possibilità per l'Unione europea di negoziare direttamente accordi in materia internazionale. Non è stata peraltro ancora prevista una PESC governata con metodo comunitario, che rimane pertanto fuori dal sistema della personalità unica.

I valori dell'Unione. Il punto 2-bis) delle modifiche al TUE (nell'allegato 1 al mandato CIG) prevede che venga inserito l'articolo sui valori dell'Unione, costituente l'art. I-2 del T. Cost.. Esso sancisce che ai valori già richiamati dall'art. 6, par. 1, dell'attuale TUE, che annovera la libertà, la democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, si aggiungano il rispetto della dignità umana, l'uguaglianza, il pluralismo, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e la non discriminazione, desunti prima solo in via giurisprudenziale. È stato inoltre inserito un riferimento esplicito ai diritti delle minoranze e alla parità tra uomini e donne.

Gli obiettivi dell'Unione. La concorrenza. Il punto 3 delle modifiche al TUE (nell'allegato 1 al mandato CIG) è dedicato agli obiettivi dell'Unione. Viene proposta una riscrittura dell'art. 2 del TUE, il quale riprende pressoché integralmente le disposizioni previste dall'art. I-3 del T. Cost., tranne il riferimento alla concorrenza.

⁴ Ma si veda *infra* al punto 4 delle modifiche al TUE.

Pur essendo riaffermato, infatti, che tra gli obiettivi dell'Unione rientra l'instaurazione di un mercato interno, su richiesta francese è stata eliminata, rispetto al testo del T. Cost., la frase *“nel quale la concorrenza è libera e non falsata”*. La frase è stata peraltro inserita in un protocollo sul mercato interno e la concorrenza che sarà allegato al TUE e al TFU. Dal mandato CIG non viene modificato - e quindi resta invariato - l'attuale art. 3 del TCE, ove si afferma che l'azione della Comunità (dell'Unione, dopo il trattato di riforma) comporta *“un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno”*.

Nello stesso articolo dedicato agli obiettivi dell'Unione è stato inserito un nuovo par. 3-bis, in cui si afferma che l'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro. Nel testo del T. Cost., tale paragrafo non figurava, mentre l'euro era menzionato nell'art. I-8 tra i simboli dell'Unione. Infine, al par. 4, rispetto al testo del T. Cost., è aggiunto un inciso relativo al contributo che l'affermazione e promozione dei valori e interessi dell'Unione nelle relazioni con il resto del mondo può dare alla protezione dei suoi cittadini.

Le competenze dell'UE e degli Stati membri e la loro delimitazione - Il punto 4 delle modifiche al TUE (nell'allegato 1 al mandato CIG) inserisce nel testo del TUE l'art. I-5 del T. Cost.. Tale articolo, relativo ai rapporti tra Unione europea e Stati membri, riprende, sviluppandolo, il concetto di rispetto da parte dell'Unione dell'identità nazionale degli Stati membri, già espresso dall'art. 6, par. 3, dell'attuale TUE (come si vedrà, però, l'art. 6 sarà interamente sostituito). L'art. I-5 prevede inoltre il rispetto dell'uguaglianza degli Stati membri e riproduce il fondamentale principio, oggi contenuto nell'art. 10 del TCE, per cui gli Stati membri adottano ogni misura necessaria per l'attuazione degli obblighi derivanti dal T. Cost. o dagli atti delle istituzioni europee.

Il mandato della CIG aggiunge due aspetti. Il primo è in realtà un mero spostamento dall'art. I-11, par. 2, del T. Cost., il quale, in conformità al principio di attribuzione, è volto a precisare che qualsiasi competenza non attribuita all'Unione appartiene agli Stati. Il secondo introduce una frase finale al par. 2, secondo cui la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro. Tale materia non è attualmente espressamente menzionata dai Trattati.

La primazia del diritto comunitario. Uno degli elementi che caratterizza il mandato negoziale della CIG 2007 è l'eliminazione dei riferimenti *lato sensu* costituzionali propri invece del T. Cost.. La clausola della prevalenza del diritto comunitario, contenuta nell'art. I-6 del T. Cost. non viene ripresa e, dunque, non verrà inserita nel TUE. Per converso, ci sarà una dichiarazione allegata al TUE in cui si affermerà che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, a partire dalla sentenza Costa/Enel del 15 luglio 1964, il diritto comunitario

primario e derivato prevale sul diritto degli Stati membri, “*alle condizioni stabilite dalla summenzionata giurisprudenza*”⁵.

Il trattamento della Carta dei diritti fondamentali. Alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea sarà riconosciuto “*lo stesso valore giuridico dei trattati*”. Così esordisce il nuovo par. 1, comma 1, dell’art. 6 del TUE, chiarendo il valore giuridico da riconoscere alla Carta. In Italia, non più tardi di qualche mese fa, la Corte costituzionale richiama la Carta, “*ancorché priva tuttora di efficacia giuridica, per il suo **carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei***” (Corte cost., sent. 393/2006 e sent. 394/2006; per la prima espressione in tal senso, Corte cost., sent. 135/2002).

Sempre secondo il nuovo par. 1, comma 1, dell’art. 6, l’Unione “*riconosce*” i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali del 7 dicembre 2000, come **adattata** il ... 2007 (i puntini di sospensione sono nel testo del mandato)⁶. Su questa parte di mandato sussiste un margine di ambiguità. Si deve infatti ricordare che tra il testo proclamato a Nizza il 7 dicembre 2000 e il testo del T. Cost. sussistono alcune differenze. *Ora, mentre il testo dell’articolo parla di “adattamento”, lasciando intendere che ci sarà un terzo testo, la nota n. 21 in calce afferma che la versione sarà quella già concordata nel 2004 (senza ulteriori modifiche quindi), che sarà nuovamente promulgata dalle tre istituzioni nel 2007 e sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea.*

Da quanto sopra illustrato, si deduce con chiarezza che non ci sarà l’inserimento della Carta per esteso nel TUE, come invece era stato effettuato con il T. Cost.. Il richiamo espresso ad un testo pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’Unione e l’equiparazione ai Trattati fugano, peraltro, ogni dubbio sul **carattere giuridicamente vincolante** definitivamente riconosciuto alla Carta.

⁵ Per la sentenza Costa, il diritto nato dal Trattato, in quanto scaturito da una fonte autonoma, “*non potrebbe, in ragione appunto della sua specifica natura, trovare un limite in qualsiasi provvedimento interno senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che ne risultasse scosso il fondamento giuridico della stessa comunità*”.

Secondo il parere del Servizio giuridico del Consiglio (doc. 11197/07, richiamato dalle conclusioni del Consiglio europeo nel *corrigendum* 1), dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si evince che la preminenza del diritto comunitario è un principio fondamentale del diritto comunitario stesso. Secondo la Corte, tale principio è insito nella natura specifica della Comunità europea. All’epoca della prima sentenza di questa giurisprudenza consolidata (Costa contro ENEL, 15 luglio 1964, causa 6/641) non esisteva alcuna menzione espressa della preminenza nel trattato. La situazione non è cambiata nel corso della successiva revisione dei Trattati ed è a tutt’oggi immutata. Secondo il Servizio giuridico del Consiglio, “*il fatto che il principio della preminenza non sarà incluso nel futuro trattato non altera in alcun modo l’esistenza del principio stesso e la giurisprudenza esistente della Corte di giustizia.*”

⁶ La formulazione ricalca in parte quella dell’art. I-9 del T. Cost., secondo cui “*l’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali che costituisce la Parte II*”.

Il nuovo art. 6, par. 1, commi 2 e 3, oltre alla specificazione che le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei Trattati⁷, statuisce che i diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del Titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le **spiegazioni** cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni. *Questa parte dell'art. 6 sostanzialmente riproduce quanto già contenuto nella Carta. E invero, il Titolo VII è (già) rubricato "disposizioni generali che disciplinano l'interpretazione e l'applicazione della Carta". Per cui la formulazione nel TUE sembra ripetitiva a fronte dell'equiparazione del valore giuridico a quello dei Trattati. Così come appare ripetitivo il riferimento espresso alle spiegazioni⁸, già richiamate quale criterio interpretativo (obbligatorio) dall'art. 52, par. 7, della Carta.*

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione soggettivo della Carta, risulta evidente dal mandato negoziale un sostanziale indebolimento della sua portata precettiva nei confronti del **Regno Unito**. Ai trattati sarà infatti allegato un protocollo in base al quale, *"prendendo atto dell'auspicio del Regno Unito di chiarire determinati aspetti dell'applicazione della Carta"*, si prevede che la Carta non estenda la competenza della Corte di giustizia o di qualunque altro organo giurisdizionale del Regno Unito a ritenere che le leggi, i regolamenti o le disposizioni, le pratiche o le azioni amministrative del Regno Unito non siano conformi ai diritti, alle libertà, ai principi fondamentali che essa riafferma. E inoltre si prevede che, *"per evitare dubbi"*, nulla di quanto contenuto nel Titolo della Carta relativo alla solidarietà crea diritti rivendicabili dinanzi ad un organo giurisdizionale applicabili al Regno Unito, salvo nella misura in cui il Regno Unito ha previsto tali diritti nel diritto interno. Ad ulteriore indebolimento della portata precettiva della Carta, il protocollo prevede che, ove una disposizione della Carta faccia riferimento a leggi e pratiche nazionali, detta disposizione si applica nel Regno Unito soltanto nella misura in cui i diritti o i principi ivi contenuti sono riconosciuti nella legge o nelle pratiche del Regno Unito. Va sottolineato che nella nota n. 19 in calce al mandato negoziale si legge che due delegazioni si sono riservate il diritto di aderire al protocollo. Tali delegazioni sono l'Irlanda e la Polonia. Al TUE sarà allegata una dichiarazione unilaterale della **Polonia**, con la quale si afferma che la Carta lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri di legiferare in alcuni settori sensibili, tra i quali il diritto di famiglia.

I parr. 2 e 3 del nuovo art. 6 riprendono i corrispondenti parr. dell'art. I-9 del T. Cost..

⁷ La formula è già contenuta nell'art. 51, par. 2, della Carta e costituisce un esempio delle precisazioni e cautele previste dal mandato CIG "a garanzia" delle sfere riservate agli Stati membri.

⁸ Che, come noto, dovranno essere utilizzate dai giudici comunitari e nazionali al fine di dirimere eventuali questioni sorte nell'interpretazione o nell'attuazione della Carta.

Secondo il par. 2, è prevista l'**adesione dell'Unione alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali**, firmata a Roma nel 1950, specificando che tale adesione non modifica le competenze attribuite all'Unione dal Trattato di riforma. Scontando il margine di ambiguità contenuto nelle formulazioni dei punti 21 e 24 del mandato negoziale, dovrebbero essere allegati ai Trattati un Protocollo e una Dichiarazione, in cui si specifica che l'adesione dovrà avvenire nel rispetto delle caratteristiche specifiche dell'Unione e del suo ordinamento giuridico e ove si prende atto dell'esistenza di un dialogo regolare fra la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo, che potrà essere rafforzato dopo l'adesione. Ciò dovrebbe contribuire all'ulteriore riconoscimento, sempre dopo l'adesione, della natura di giurisdizione specializzata della Corte europea dei diritti dell'uomo, ossia di giurisdizione che esercita un controllo "esterno" sul rispetto da parte dell'Unione, come da parte degli altri membri del Consiglio d'Europa, dei suoi obblighi di natura internazionale derivanti dall'adesione alla Convenzione sui diritti dell'uomo⁹.

Nel par. 3 dell'art. 6, viene infine specificato, ripetendo una formulazione simile all'art. 6, par. 2, dell'attuale TUE, che i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali¹⁰.

L'ambiente circostante. Al punto 6 delle modifiche al TUE (nell'allegato 1 al mandato CIG), è previsto che, dopo l'art. 7 del TUE (relativo al meccanismo di censura nei confronti degli Stati che violino i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, che dovrebbe restare invariato) sia inserito un articolo ripreso dal T. Cost. sull'Unione e l'ambiente circostante. Si tratta dell'art. I-57 del T. Cost., in cui si afferma che l'Unione sviluppa con i Paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione, prevedendo conseguentemente la possibilità per l'Unione di concludere accordi con essi.

Titolo II – Disposizioni relative ai principi democratici

⁹ A tale riguardo, si anticipa che la lettera s) delle modifiche al TCE (punto 19 del mandato CIG) specifica che, nell'articolo sulla procedura per la conclusione di accordi internazionali, si aggiungerà che l'accordo sull'adesione del Consiglio alla CEDU sarà concluso dal Consiglio all'unanimità e con ratifica da parte degli Stati membri. Tale procedura non era prevista dal T. Cost.. *La previsione della ratifica da parte degli Stati membri si rende in ogni caso inevitabile considerata la necessità che gli Stati membri del Consiglio d'Europa, tra i quali sono compresi tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ratifichino l'accordo.*

¹⁰ Sulla base di questa formulazione, si è già formato un orientamento portato a ritenere che la Carta abbia già acquisito efficacia giuridicamente vincolante, per il tramite del rinvio ai diritti garantiti dalla Convenzione e dalle tradizioni costituzionali comuni.

Il Titolo II del TUE conterrà alcune disposizioni del T. Cost. che rientrano nel titolo relativo alla “vita democratica” dell’Unione. Secondo la formulazione del mandato CIG 2007, dovrebbe trattarsi come minimo: dell’art. I-45, che fissa il principio dell’**uguaglianza giuridica dei cittadini** dell’Unione; dell’art. I-46, sulla **democrazia rappresentativa**, secondo il quale i cittadini devono essere rappresentati direttamente nel Parlamento europeo, per mezzo di elezioni a suffragio universale, e indirettamente, quindi tramite i propri Governi, responsabili dinanzi ai Parlamenti nazionali, in seno al Consiglio europeo e al Consiglio; dell’art. I-47, sulla **democrazia partecipativa e l’iniziativa dei cittadini**, secondo il quale i cittadini e le associazioni rappresentative possono partecipare attivamente alla vita dell’Unione, facendo conoscere le loro opinioni, e prevedendo che un milione di cittadini, aventi la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possano prendere l’iniziativa di invitare la Commissione, nell’ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata¹¹.

Rispetto al testo del T. Cost., non vengono riprese in questa sede le altre disposizioni facenti parte del titolo relativo alla “vita democratica”, che saranno tuttavia inserite nel TFU (come risulta evidente dalla parte B delle modifiche al TCE, a pag. 30). In particolare: l’art. I-48, sulle **parti sociali** e sul dialogo sociale autonomo, sarà inserito all’inizio del capo sulla politica sociale; l’art. I-49, sul mediatore europeo, costituirà il nuovo art. 195; l’art. I-50, sulla trasparenza dei lavori delle istituzioni, organi e organismi dell’Unione, sarà inserito nella parte seconda; i contenuti dell’art. I-51, sulla protezione dei dati di carattere personale, faranno parte del nuovo art. 286 TFU¹²; l’art. I-52, sullo **status delle chiese** e delle organizzazioni non confessionali, sarà inserito alla fine del Titolo II sulle disposizioni di applicazione generale.

I Parlamenti nazionali. I Parlamenti nazionali sono oggetto di uno specifico articolo inserito nel Titolo II del TUE (punto 7 delle modifiche al TUE nell’allegato 1 al mandato CIG). Si tratta sostanzialmente di una novità rispetto al T. Cost., ove le disposizioni relative ai Parlamenti nazionali erano sparse in più articoli, e risponde ad un’esigenza di chiarezza dovuta anche al rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali secondo la procedura di cui si dirà *infra*.

Il nuovo articolo conterrà una proposizione secondo cui i Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione attraverso una serie di meccanismi, quali: l’informativa ad essi dovuta sugli atti delle istituzioni comunitarie e sulle domande di adesione degli Stati all’Unione europea; la partecipazione alla valutazione delle politiche europee in materia di

¹¹ La base giuridica per l’adozione delle modalità di presentazione di un’iniziativa dei cittadini sarà inserita all’inizio dell’art. 27 del TFU (punto 8, parte B delle modifiche al TCE, a pag. 30).

¹² Come modificato in sede di T. Cost. e su cui *infra*. In materia di protezione dei dati personali, va anche ricordato l’art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, secondo cui ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano.

spazio di libertà, sicurezza e giustizia, soprattutto in riferimento alle attività di Europol ed Eurojust¹³; la partecipazione alle procedure di revisione dei trattati; la partecipazione alla cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo¹⁴; e, infine, la vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Sarà soprattutto quest'ultimo meccanismo di **verifica del rispetto del principio di sussidiarietà** a costituire la reale novità del Trattato di riforma; e ciò sia rispetto alla situazione attuale, sia a quella prefigurata nel T. Cost..

Nella **situazione attuale**, infatti, la verifica di tale principio può essere effettuata dai Parlamenti nazionali nell'ambito degli indirizzi da fornire al proprio Governo circa le linee che debbono caratterizzare la politica degli Stati membri nei confronti dell'attività preparatoria all'emanazione di atti comunitari. In tale contesto, ben può essere contenuto un indirizzo al Governo che adduca il mancato rispetto da parte delle proposte legislative della Commissione europea del principio di sussidiarietà, già pienamente vigente in base all'art. 5 del Trattato CE e al quale la Commissione è tenuta ad uniformarsi nella predisposizione delle sue proposte in base all'art. 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, secondo cui essa deve giustificare la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà. Ciò soprattutto in considerazione del seguente art. 11 del Protocollo, il quale prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio procedono all'esame della conformità delle proposte della Commissione con le disposizioni dell'art. 5 del Trattato, quale parte integrante dell'esame generale delle medesime.

Nella **situazione delineata dal T. Cost.**, in cui i Parlamenti nazionali e la Commissione europea hanno una relazione diretta (e quindi non mediata dagli Esecutivi nazionali), l'art. 3 del "Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali" (che sarà mantenuto con modificazioni, come si vedrà, insieme con il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità) prevede che, al termine dell'esame delle proposte legislative della Commissione europea, da effettuarsi nell'arco di sei settimane dalla ricezione, i Parlamenti possano formulare un parere motivato in merito alla conformità del progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà. Secondo la procedura prevista dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti e, in caso di Parlamenti bicamerali, ciascuna camera dispone di un voto. Al termine di questo processo la Commissione può decidere di mantenere la proposta, modificarla o ritirarla, motivando la sua decisione. Tuttavia, qualora i pareri motivati rappresentino un

¹³ Un ruolo importante per i Parlamenti nazionali, non richiamato in questo articolo di carattere generale, è previsto dal mandato CIG relativamente alla cooperazione giudiziaria in materia civile (si veda *infra*, il punto k delle modifiche al TCE).

¹⁴ Tale ultimo settore si è sviluppato grandemente nel corso degli ultimi anni, attraverso una serie di riunioni interparlamentari che si sono svolte con regolarità sia presso il Parlamento europeo, sia presso il Parlamento del Paese che detiene la Presidenza dell'Unione europea.

terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta. In caso di proposte legislative che riguardino lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, tale soglia è abbassata ad un quarto¹⁵.

Nel caso di violazione del principio di sussidiarietà, ciascuna Camera di un Parlamento nazionale può chiedere al Governo di impugnare l'atto contestato di fronte alla Corte di giustizia.

Con il **Trattato di riforma** si fa un ulteriore passo avanti rispetto a quanto previsto dal T. Cost.¹⁶. I caratteri essenziali della nuova procedura sono evidenziati con chiarezza (rispetto ad altre questioni, appena tratteggiate) al punto 11 del mandato della CIG 2007.

In primo luogo - anche se si tratta tutto sommato di una modifica minore - il termine concesso ai Parlamenti nazionali per esaminare i progetti di testi legislativi ed emettere un parere motivato concernente la sussidiarietà sarà prolungato da 6 a 8 settimane (cui dovrebbe corrispondere il divieto di inserimento delle proposte della Commissione all'ordine del giorno del Consiglio dell'Unione per lo stesso periodo).

In secondo luogo, sarà istituito un “**meccanismo di controllo rafforzato della sussidiarietà**”, che si aggiunge a quello descritto. Se una proposta legislativa della Commissione europea non risulta conforme al principio di sussidiarietà per un numero sufficiente di Parlamenti nazionali, idonei a rappresentare la maggioranza semplice dei voti attribuiti agli stessi¹⁷, la Commissione riesaminerà il progetto di atto, che essa può decidere di mantenere, modificare o ritirare.

Qualora la Commissione europea decida di ritirare l'atto, la procedura si arresta. Nel caso in cui lo modifichi, potrà essere oggetto di ulteriore discussione se l'*iter* legislativo debba prevedere o meno un altro intervento dei Parlamenti nazionali. Qualora scelga di mantenere il progetto, la Commissione dovrà

¹⁵ Va ricordato che nelle more di uno sblocco dell'*impasse* istituzionale europea, la questione del rapporto diretto tra Parlamenti nazionali e Commissione europea, nonché della vigilanza sul principio di sussidiarietà era stata affrontata dai Capi di Stato e di Governo nel **Consiglio europeo del 15 e 16 giugno 2006**, nelle cui Conclusioni, al punto 37, si prendeva atto dell'interdipendenza tra il processo legislativo europeo e quelli nazionali, si accoglieva con favore l'impegno della Commissione a mettere direttamente a disposizione dei Parlamenti nazionali tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche, si invitava la stessa Commissione a prendere in debita considerazione le osservazioni dei Parlamenti nazionali, in particolare per quanto riguarda i principi di sussidiarietà e proporzionalità, e si incoraggiavano i Parlamenti nazionali a rafforzare la cooperazione nel quadro della Conferenza delle Commissioni per gli affari europei (COSAC) all'atto del monitoraggio della sussidiarietà. Il Consiglio europeo, in sostanza, ha già così “creato” una procedura assimilabile a quella disciplinata nel T. Cost..

¹⁶ Soprattutto a seguito della ferma posizione della delegazione olandese, che ha spinto molto su questo punto.

¹⁷ In un'Europa a 27 e considerando che ogni Paese dispone di due voti, il totale dei voti è pari a 54. La maggioranza semplice è pertanto di 28. Al Senato, in qualità di singola camera, spetta un voto.

spiegare in un parere motivato perché ritiene il progetto conforme al principio di sussidiarietà. È da ritenere, essendo già previsto dall'art. 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che la Commissione giustifichi la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà, che tale parere motivato abbia ad oggetto espressamente le posizioni espresse dai Parlamenti nazionali¹⁸. Tale parere motivato e i pareri motivati dei Parlamenti nazionali dovranno essere trasmessi al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura legislativa. Ed è qui che si innesta il fondamentale elemento di novità del Trattato di riforma:

- prima della conclusione della prima lettura secondo la procedura legislativa ordinaria, il legislatore (Consiglio e Parlamento) esamina la compatibilità della proposta legislativa con il principio di sussidiarietà, tenendo particolarmente conto delle ragioni espresse e condivise dalla maggioranza dei Parlamenti nazionali, nonché del parere motivato della Commissione;
- se, a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio¹⁹ o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame.

Risulta chiaro che la nuova procedura prevede un sistema di blocco delle decisioni comunitarie, allorché si raggiungano i previsti *quorum* o in Consiglio (55% degli Stati membri) o al Parlamento europeo (maggioranza dei voti espressi). In tal caso, *“la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame”*²⁰.

Rispetto a questo nuovo meccanismo decisionale si pongono alcuni interrogativi.

In primo luogo, ci si dovrà chiedere quale sarà il metodo per accertare l'avvenuto raggiungimento della maggioranza dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, posto che alcuni aspetti del sistema potrebbero dare adito a contestazioni. Ad esempio, non è chiaro se il riesame debba scattare allorché ci sia una contestazione relativa al principio di sussidiarietà su punti diversi del progetto di atto legislativo della Commissione europea o se invece sia necessario il raggiungimento del quorum sullo stesso punto. Tale problema si poneva anche nel sistema delineato dal T. Cost., ma era collegato ad un mero parere dei Parlamenti nazionali, cui poteva conseguire o meno un effetto di blocco delle proposte, in base ad un'esclusiva valutazione della Commissione europea. Ora,

¹⁸ Come del resto già avviene secondo la procedura prevista dal Consiglio europeo del 15 e 16 giugno 2006.

¹⁹ In un'Europa a 27, il 55% degli Stati membri è pari a 15. Tale dato, se rapportato ai voti dei corrispondenti Parlamenti nazionali, è pari a 30.

²⁰ Tale formulazione appare, utilizzando un approccio comunitario, non proporzionata allo scopo. E in effetti, anche in considerazione del generale principio di conservazione, sembrerebbe ben più confacente un'eliminazione espressa della disposizione (o delle disposizioni) non rispondenti al principio di sussidiarietà, sempreché non incidano radicalmente sulla sostanza dell'atto in esame.

invece, al raggiungimento dei prescritti voti consegue un effetto giuridico preciso e cioè l'inserimento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, che può condurre, come visto, all'effetto di blocco dello stesso. Assume quindi una diversa rilevanza la modalità di conteggio della maggioranza.

Titolo III – Disposizioni sulle Istituzioni

Secondo quanto indicato al punto 12 del mandato CIG 2007, le modifiche istituzionali contenute nel T. Cost. saranno integrate in parte nel TUE e in parte nel TFU. Il Titolo III conterrà quindi le modifiche istituzionali al sistema attuale, che si riportano in sintesi di seguito, illustrando con maggiore analiticità il meccanismo decisionale in sede di Consiglio, che è stato l'oggetto delle principali difficoltà al Consiglio europeo di giugno.

Il Parlamento europeo. Il mandato della CIG contiene un breve cenno al fatto che sarà mantenuta la nuova composizione del Parlamento europeo. Nel T. Cost. si prevede che il Parlamento europeo, composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione, abbia un numero massimo di 750 componenti. Viene inoltre stabilito un criterio di rappresentanza dei cittadini europei in modo degressivamente proporzionale, fissando una soglia minima di 6 eurodeputati per Stato membro, maggiorata rispetto a quella vigente (il Trattato di Nizza ha attribuito 5 seggi al più piccolo degli Stati, Malta). Inoltre, il T. Cost. ha stabilito un tetto massimo di 96 seggi per Stato membro. Tale tetto comporta, rispetto al quadro normativo ora vigente, una riduzione di tre seggi per la Germania.

Il Consiglio europeo. Il mandato della CIG mantiene la trasformazione del Consiglio europeo in istituzione comunitaria, già fissata dal T. Cost.. Attualmente, infatti, il Consiglio europeo non è contemplato dal Trattato CE ed è menzionato dal Trattato UE solo nel Titolo I, relativo alle "Disposizioni comuni" dell'Unione. Rimane inalterata la possibilità di applicare anche al Consiglio europeo le regole sul voto a maggioranza qualificata in vigore per il Consiglio²¹ e l'istituzione della figura di Presidente del Consiglio europeo. Le disposizioni vigenti, infatti, attribuiscono tale carica al Capo di Stato o di Governo del Paese che detiene la Presidenza dell'Unione, secondo il sistema di rotazione semestrale. Secondo la disposizione già fissata dal T. Cost., il Presidente è invece eletto dal Consiglio stesso a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabili una volta soltanto. Egli esercita una serie di funzioni: presiede e anima i lavori del Consiglio europeo; assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il Presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio "Affari generali"; si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo; presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo. Assicura, inoltre, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni del

²¹ Si tratta del punto 13, parte B, delle modifiche al TCE, a pag. 30.

Ministro degli affari esteri dell'Unione (ora Alto rappresentante). La carica non è compatibile con alcun mandato nazionale. Resta aperta la strada alla possibilità che il Presidente della Commissione europea possa ricoprire anche questa carica.

Il Consiglio. La questione più spinosa affrontata durante il Consiglio europeo ha riguardato le regole del voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Prima di descrivere il meccanismo procedurale sul quale si è trovato l'accordo, occorre sottolineare che sono confermate le innovazioni contenute nel T. Cost..

Una delle novità più significative resta dunque l'affermazione della maggioranza qualificata come regola generale di voto; l'unanimità resta il criterio di decisione solo per alcuni settori. Le varie formazioni del Consiglio saranno stabilite con decisione europea adottata a maggioranza qualificata, mentre le formazioni espressamente previste dovrebbero essere il Consiglio affari generali, con compiti di coordinamento dei lavori delle altre formazioni e di preparazione delle riunioni del Consiglio europeo, e il nuovo Consiglio affari esteri, presieduto dall'Alto rappresentante, con il compito di elaborare l'azione esterna dell'Unione e assicurarne la coerenza²². Formalmente abbandonato il sistema di rotazione semestrale della Presidenza del Consiglio, si stabilisce che la Presidenza delle varie formazioni del Consiglio venga esercitata dagli Stati membri in condizioni di parità, secondo modalità fissate con una decisione europea adottata a maggioranza qualificata. Secondo quanto previsto dal T. Cost., ci sarà un sistema secondo il quale la Presidenza del Consiglio, ad eccezione della formazione Affari esteri, viene esercitata da gruppi di tre Stati membri per un periodo di 18 mesi. Durante detto periodo, ciascun membro della terna eserciterà la Presidenza di tutte le formazioni per sei mesi consecutivi.

Per quanto riguarda i criteri per la **definizione della maggioranza qualificata**, il Trattato di riforma mantiene inalterato il sistema di voto a doppia maggioranza quale convenuto dal T. Cost.. Secondo tale sistema (previsto dall'art. I-25, par. 1, comma 1, del T. Cost.), la doppia maggioranza deve essere pari al 55% dei membri del Consiglio (pari a 15 Stati, in un'Europa a 27), con un minimo di 15, che rappresentino nel contempo il 65% della popolazione dell'Unione²³. Si tratta di due condizioni cumulative. Per converso, la minoranza di blocco è pari al 45% dei membri del Consiglio (pari a 13 Stati, in un'Europa a 27) o al 35% della popolazione. In tal caso, le due condizioni sono alternative. Per evitare però che gli Stati con maggiore popolazione possano bloccare le decisioni del Consiglio, viene altresì previsto (dall'art. I-25, par. 1, comma 2, del T. Cost.) che un'eventuale minoranza di blocco debba includere almeno 4

²² Le basi giuridiche per l'adozione dell'elenco delle formazioni del Consiglio (art. I-24, par. 4, del T. Cost.) e la decisione sulla presidenza di tali formazioni (art. I-24, par. 7, del T. Cost.) saranno contenute nella Sezione 2 del Titolo sulle istituzioni del TFU (punto 14, parte B, delle modifiche al TCE, a pag. 30).

²³ Secondo fonte Eurostat, nell'anno 2006, la popolazione complessiva dell'Unione (comprensiva anche di Romania e Bulgaria, non ancora membri) era pari a 492.966.967 abitanti. Il 65% della popolazione è pari a 320.428.529 abitanti.

membri del Consiglio²⁴. Nei casi in cui il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o del Ministro degli Affari esteri (ora Alto rappresentante), per maggioranza qualificata si intende almeno il 72% dei membri del Consiglio (pari a 20 Stati, in un'Europa a 27) rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione (art. I-25, par. 2, del T. Cost.).

Ciò premesso, il mandato della CIG 2007 prevede un'articolazione temporale dei criteri per il calcolo della maggioranza qualificata su tre periodi:

dall'entrata in vigore del Trattato di riforma al 31 ottobre 2014. In questo periodo si applica il regime vigente (definito nel Trattato di Nizza), basato sul sistema di ponderazione del voto in Consiglio. Si ricorda che l'art. 205 del Trattato CE prevede attualmente per le votazioni a maggioranza qualificata un principio di voto ponderato in base al quale è attribuito a ciascuno degli Stati membri un numero di voti predeterminato, che tiene implicitamente conto del loro peso demografico, economico e politico. È un sistema che assicura ai 4 Stati membri di maggiori dimensioni - e cioè Francia, Germania, Italia e Regno Unito - un voto ponderato pari a 29. È un sistema che peraltro assicura alla Polonia (e alla Spagna) un voto ponderato pari a 27, non lontano da quello dei grandi Stati. Per tale motivo, nel corso del negoziato, la Polonia ha molto insistito sul mantenimento di questo sistema (per semplicità definito anche sistema di Nizza);

dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017. Il 1° novembre 2014 entrerà in vigore il sistema della doppia maggioranza previsto dal T. Cost. e dal Trattato di riforma. Tuttavia, per un periodo transitorio che durerà sino al 31 marzo 2017, quando una decisione dovrà essere adottata a maggioranza qualificata, un membro del Consiglio potrà chiedere che la decisione sia presa con il sistema di Nizza. In sostanza, gli Stati che non sono favorevoli ad una determinata proposta dell'Unione avranno la possibilità di chiedere una sorta di controprova sulla base di un differente sistema di voto, quello di Nizza.

Inoltre, ad ulteriore cautela degli Stati non favorevoli all'approvazione di determinate proposte, *“fino al 31 marzo 2017, se un numero di membri del Consiglio che rappresenta almeno il 75% della popolazione o almeno il 75% del numero degli Stati membri necessari per costituire una minoranza di blocco risultante dall'applicazione dell'art. [I-25, par. 1, primo comma] o [par. 2], manifesta l'intenzione di opporsi all'adozione da parte del Consiglio di un atto a maggioranza qualificata, si applicherà il meccanismo previsto dal progetto di decisione contenuto nella dichiarazione n. 5 allegata all'atto finale della CIG del 2004”*. Questo paragrafo, che ricalca quello che in gergo viene definito come compromesso di Ioannina²⁵, è uno dei più complessi del mandato negoziale della CIG.

²⁴ Il 35% della popolazione europea è pari a 172.538.438 abitanti.

²⁵ Il compromesso di Ioannina (dal nome della città greca ove, il 29 marzo 1994, si tenne una riunione informale dei Ministri degli esteri dell'Unione) consiste nella possibilità, offerta ad un numero di Stati non sufficiente a costituire una minoranza di blocco, di chiedere che la decisione sia rinviata, per permettere al Consiglio, entro un congruo termine, di fare quanto necessario per pervenire ad una soluzione soddisfacente.

Sembra quindi di dover distinguere il presupposto di applicabilità della cautela dalla cautela stessa. Il presupposto di applicabilità si ha allorché si raggiunga un numero di Stati pari al 75% di quelli necessari o per numero o per popolazione a configurare una minoranza di blocco. Ad esempio, nel primo caso, e considerato che per le votazioni riguardanti le proposte della Commissione europea la minoranza di blocco è pari a 13 Stati (il 45% degli Stati membri in un'Europa a 27), il 75% di tale numero è pari a 10 Stati membri²⁶. La cautela delineata dal mandato CIG 2007 richiama il meccanismo previsto dal progetto di decisione contenuto nella dichiarazione n. 5 allegata all'atto finale del T. Cost.. Secondo questo meccanismo, qualora si raggiunga il presupposto di applicabilità sopra descritto, il Consiglio è investito della questione. Durante le discussioni, il Consiglio fa tutto il possibile per raggiungere, **entro un tempo ragionevole** e senza pregiudicare i limiti di tempo obbligatori stabiliti dal diritto dell'Unione, una soluzione soddisfacente che tenga conto delle preoccupazioni manifestate dai membri del Consiglio²⁷. *Sull'interpretazione di questa parte dell'accordo, successivamente al Consiglio europeo, la Polonia ha obiettato come nel corso dei negoziati fosse stato indicato il termine di due anni e non la formula, ben più elastica, del "tempo ragionevole"*;

a decorrere dal 1° aprile 2017, *"si applicherà lo stesso meccanismo, con le percentuali in questione corrispondenti, rispettivamente, ad almeno il 55% della popolazione o almeno il 55% del numero di Stati membri necessari per costituire una minoranza di blocco risultante dall'applicazione dell'art. I-25, par. 1, primo comma o par. 2"*. Ciò significa che, dal 1° aprile 2017, sarà in vigore il sistema della doppia maggioranza con la sola cautela della clausola di Ioannina, che diventa permanente e maggiormente favorevole agli Stati contrari all'adozione degli atti dell'Unione. Per quanto riguarda il numero degli Stati, ad esempio, esso è pari a soli 8 (il 55% del numero di Stati necessario a costituire la minoranza di blocco, e cioè 13)²⁸.

La Commissione europea. Il mandato della CIG 2007 sul ruolo della Commissione europea menziona la nuova composizione e il rafforzamento del ruolo del suo Presidente.

²⁶ Nel caso della popolazione, va chiarito se il 75% della popolazione necessaria a costituire una minoranza di blocco dovrà comunque essere raggiunto con il numero minimo di Stati previsto ai fini della sua configurabilità, che è fissato in 4 Stati membri dall'art. I-25, par. 1, comma 2, del T. Cost., o se invece sia sufficiente calcolare il 75% di 4, che è pari a soli 3 Stati membri.

²⁷ Questo meccanismo, secondo la stessa Costituzione europea, sarebbe stato applicato almeno fino al 2014. E per evitare l'applicazione successivamente al 2014 sarebbe stata necessaria un'espressa decisione abrogatoria.

²⁸ Per la popolazione vale lo stesso discorso fatto prima, ossia andrà chiarito se il 55% della popolazione minima necessaria per la minoranza di blocco dovrà comunque essere raggiunto con il numero minimo di Stati previsto ai fini della sua configurabilità, che è fissato in 4 Stati membri dall'art. I-25, par. 1, comma 2, del T. Cost., o se invece sia sufficiente calcolare il 55% di 4, che è pari a 3 Stati membri. *Anche su questo punto sussiste un margine di ambiguità.*

Per quanto concerne la sua composizione, il testo della CIG 2007 dovrebbe essere conforme a quello del T. Cost.. Pertanto, la prima Commissione nominata conformemente alle sue disposizioni (che dovrebbe essere la Commissione che si insedierà nell'autunno del 2009) si comporrà di un cittadino per ciascuno Stato membro (analogamente a quanto previsto dalle disposizioni del Trattato di Nizza, applicate per la prima volta per la nomina della Commissione presieduta da José Manuel Durão Barroso), compreso il Presidente e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è uno dei suoi Vice Presidenti. Tale numero si ridurrà ai due terzi del numero degli Stati membri (18 Commissari) a partire dal mandato successivo (ossia a partire dal 2014), salvo che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare la composizione. Sempre secondo il testo del 2004 e che dovrebbe essere mantenuto nel testo del 2007, nella rotazione che consegnerà a tale sistema, gli Stati membri saranno trattati su un piano di assoluta parità, di modo che lo scarto tra il numero totale dei mandati detenuti da cittadini di due diversi Stati membri non sia mai superiore a uno. Inoltre, ciascuna delle Commissioni a partire dal 2014 sarà costituita in modo da riflettere in maniera soddisfacente la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri²⁹.

Dovrebbe essere mantenuta la disposizione del T. Cost. che prevede l'elezione del Presidente della Commissione europea da parte del Parlamento a maggioranza dei membri che lo compongono, su proposta del Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate. Le funzioni del Presidente, secondo il testo del T. Cost., includono la definizione degli orientamenti della Commissione e la sua organizzazione interna, nonché la nomina dei Vice Presidenti, fatta eccezione per il Ministro degli affari esteri (ora Alto rappresentante). Inoltre, il Presidente ha facoltà di richiedere e ottenere le dimissioni di un Commissario (tale disposizione non è oggi prevista dal Trattato CE).

L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Sarà creata questa nuova carica che avrà le stesse funzioni attribuite al Ministro degli Affari esteri dell'Unione nel T. Cost.. Si tratta infatti di una figura che riunisce in un'unica persona i due ruoli e le due funzioni, oggi spettanti a soggetti diversi, di Commissario per le relazioni esterne e di Alto rappresentante per la PESC. Sarà nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione. Guiderà sia la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione sia la politica di sicurezza e di difesa comune. Contribuirà alla formazione di dette politiche e le attuerà in qualità di mandatario del Consiglio. Avrà la Presidenza della formazione "Affari esteri" del Consiglio

²⁹ La base giuridica per l'adozione del sistema di rotazione per la composizione della Commissione, di cui all'art. I-26, par. 6, lettere a) e b), del T. Cost. sarà inserito nella sezione 3 sulla Commissione del Titolo sulle Istituzioni del TFU (punto 15, parte B, delle modifiche al TCE).

(aggiornata come tutte le altre semestralmente). Sarà inoltre Vice Presidente della Commissione europea.

Titolo IV – Disposizioni su una cooperazione rafforzata

Il punto 14 del mandato della CIG prevede che il Titolo IV del TUE sarà modificato come convenuto in sede di T. Cost.. Pertanto, l'autorizzazione a procedere ad una cooperazione rafforzata nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione (art. I-44) deve essere accordata dal Consiglio a maggioranza qualificata; solo, però, qualora non sia possibile conseguire gli stessi obiettivi da parte dell'Unione nel suo insieme e quando la proposta provenga da almeno **un terzo degli Stati membri** (l'art. 43 del Trattato UE, per attivare la cooperazione rafforzata, prevede la soglia di otto Stati membri; il mandato CIG 2007 fissa invece questa soglia a **nove** e ciò anche qualora il numero degli Stati membri dovesse aumentare oltre i 27). Per quanto riguarda le cooperazioni rafforzate nel settore della politica estera e di sicurezza comune, le decisioni del Consiglio, sia in fase di istituzione che di partecipazione successiva, sono assunte all'unanimità (il testo della Convenzione prevedeva, invece, la maggioranza qualificata). Il testo del T. Cost. prevede anche che gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata possano modificare, con decisione unanime, il sistema di voto relativo alle politiche che sono oggetto della cooperazione rafforzata medesima, passando ad esempio dal sistema di voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata, fatte salve le decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa³⁰.

Titolo V – Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune

Il punto 15 del mandato negoziale si riferisce alla politica estera e di sicurezza comune, comprensiva anche della politica di difesa comune. La PESC e PESD continuano a costituire politiche a parte nel quadro di quelle dell'Unione europea e ad essere governate dal principio dell'unanimità³¹.

Nel nuovo Titolo V ci sarà un Capo I in cui verranno individuate le linee generali dell'azione esterna dell'Unione europea e indicati, come convenuto in

³⁰ Altre disposizioni sulla cooperazione rafforzata saranno contenute nel TFU (punto 20, parte B, delle modifiche al TCE), ove confluiranno gli artt. da 27A a 27E e da 40 a 40B del TUE (relativi rispettivamente alla politica estera e di sicurezza comune e alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) e la disposizione dell'art. I-44, par. 3, del T. Cost., secondo cui solo gli Stati membri partecipanti ad una cooperazione rafforzata prendono parte al voto, anche se gli altri membri del Consiglio possono partecipare alle sue deliberazioni.

³¹ Per converso, l'attuazione della PESC e della PESD lascerà impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni europee per l'esercizio delle competenze dell'Unione, relative ai settori di competenza esclusiva, concorrente, di coordinamento delle politiche economiche e occupazionali e nei settori delle azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento (art. III-308, par. 1, del T. Cost., che in tal modo ha sostituito l'art. 47 del TUE, richiamato nella nota n. 9 del mandato CIG).

sede di T. Cost., i principi e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione e il ruolo del Consiglio europeo. La PESC sarà fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri. Il Consiglio europeo individua gli interessi strategici dell'Unione e fissa gli obiettivi della politica estera e di sicurezza.

Il punto 8 delle modifiche al TUE (allegato 1 al mandato CIG, pag. 26) sostituisce il par. 1 dell'art. 11 del TUE. Secondo la nuova versione, la competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a un modello di difesa comune. Quest'ultima frase riprende le previsioni dell'art. 17, par. 1, del TUE vigente, mentre il T. Cost. affermava che *“la politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà ad una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso”* (art. I-41, par. 2).

Lo stesso paragrafo prevede che la PESC: sia sottoposta a procedure specifiche; sia definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio deliberando all'unanimità, salvo i casi in cui i Trattati dispongano diversamente; non sia attuata tramite atti legislativi; sia messa in atto dall'Alto rappresentante e dagli Stati membri in conformità dei Trattati. Inoltre, il ruolo del Parlamento europeo e della Commissione è quello definito dai Trattati e la Corte di giustizia non è competente per quanto riguarda le disposizioni di questo settore, ad eccezione del monitoraggio circa gli ambiti di delimitazione delle competenze dell'Unione rispetto a quelli PESC e viceversa (art. III-308 del T. Cost.)³², nonché per quanto riguarda il controllo delle decisioni europee che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche (art. III-376, par. 2, del T. Cost.).

Nel Capo II saranno incluse le disposizioni del Titolo V dell'attuale TUE, così come modificate in sede di T. Cost.. Tra queste assume particolare rilevanza il servizio europeo per l'azione esterna, che lavorerà in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri e dovrà essere costituito da funzionari provenienti dal Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. Assume altrettanta rilevanza, in materia di difesa comune, la previsione di una forma di cooperazione strutturata permanente tra gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più

³² Questa competenza della Corte al monitoraggio circa gli ambiti di competenza non era prevista nel progetto di mandato elaborato dalla Presidenza tedesca circolato il 19 giugno (SN 3116/2/07 Rev. 2).

vincolanti. Ciò rappresenta un'importante innovazione, poiché nel vigente Trattato CE non è contemplata la cooperazione rafforzata in materia di difesa.

La CIG adotterà una dichiarazione con cui si sottolineerà che le disposizioni del TUE sulla politica estera e di sicurezza *“lasciano impregiudicate sia le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera, sia la loro rappresentanza nazionale nei Paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali”* e *“non pregiudicano il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri”*. Nella stessa dichiarazione, verrà affermato che *“l'UE e i suoi Stati membri resteranno vincolati dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali”*.

In proposito, si rileva innanzitutto che la carta delle Nazioni Unite non fa riferimento espresso alla responsabilità dei singoli membri del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale³³. In secondo luogo, questa dichiarazione sembra contraddire lo spirito di quanto previsto dall'art. III-305 T. Cost., che riprende quanto già oggi previsto dall'art. 19 TUE, secondo il quale *“gli Stati membri che sono membri del Consiglio di Sicurezza difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e gli interessi dell'Unione, fatte salve le responsabilità che incombono loro in forza della Carta delle Nazioni Unite”*. Infatti, un'interpretazione rigida della suddetta dichiarazione potrebbe svuotare di significato la necessità di concertazione tra gli Stati dell'UE membri del Consiglio di Sicurezza, nella misura in cui la loro *“responsabilità primaria”* per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale dovesse contrastare con la stessa concertazione con gli altri Stati dell'UE imposta dal Trattato³⁴. Si ricorda peraltro che l'art. 305 T. Cost.,

³³ In tema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, la Carta delle Nazioni Unite prevede, infatti, che *“Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace o di un atto di aggressione e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli artt. 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”*, senza considerare una responsabilità *uti singuli* degli Stati che compongono il Consiglio stesso.

³⁴ L'art. 19 TUE prevede infatti che *“Gli Stati membri che sono membri permanenti del Consiglio di Sicurezza assicureranno, nell'esercizio delle loro funzioni, la difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite”*. Secondo tale formulazione, quindi, gli Stati che sono membri permanenti del Consiglio di sicurezza sono tenuti ad assicurare la difesa degli interessi dell'Unione, pur nel rispetto delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite. Diversamente, secondo quanto inserito nella suddetta dichiarazione, tali Stati saranno sottoposti a ben due vincoli strettamente contingenti, le disposizioni primarie della Carta delle Nazioni Unite e la loro responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, nell'attuazione della concertazione con gli altri Stati membri in materia di politica estera. Tali previsioni potrebbero quindi costituire degli agevoli strumenti per sottrarsi all'onere di concertare una posizione comune o per svincolarsi dalla stessa.

innovando l'art. 19 TUE, prevede addirittura che, qualora l'Unione abbia definito una posizione all'ordine del giorno del Consiglio di Sicurezza delle NU, gli Stati membri che vi partecipano chiedano che il Ministro degli Affari esteri dell'Unione (e, quindi, ora l'Alto rappresentante) sia invitato a presentare la posizione dell'Unione.

Infine, una previsione specifica darà una base giuridica *ad hoc* per la protezione dei dati di carattere personale nel settore della PESC (si veda *infra*, lettera f) delle modifiche al TCE).

Titolo VI – Disposizioni finali

Il Titolo VI sulle disposizioni finali (l'ex-Titolo VIII dell'attuale TUE) sarà modificato secondo le indicazioni della CIG del 2004, ovverosia - così sembra - incorporando la Parte IV del T. Cost.. Anche in tal caso, il mandato negoziale provvede a fornire indicazioni maggiormente dettagliate su alcuni argomenti.

In primo luogo (punto 16 del mandato della CIG), si specifica che sarà inserito un articolo sulla **personalità giuridica dell'Unione**, che diventa unica e assorbe quella della Comunità. Nella nota n. 8 si dà conto anche di una dichiarazione della CIG con cui la Conferenza conferma che *“il fatto che l'Unione abbia personalità giuridica non autorizzerà in alcun modo l'Unione a legiferare o ad agire al di là delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri”*. L'attribuzione all'Unione della personalità giuridica, già prevista dall'art. I-7 del T. Cost., comporterà la semplificazione dell'architettura istituzionale dell'Unione, che vedrà la soppressione della costruzione in pilastri e l'attribuzione all'Unione della soggettività giuridica internazionale, con la connessa competenza di stipulare accordi con gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali.

In secondo luogo, verrà menzionato il **recesso dall'Unione**, possibilità non espressamente riconosciuta dai Trattati vigenti (ma implicitamente ammessa dall'applicazione della Convenzione di Vienna del 1969), ma contenuta invece nel T. Cost.. L'art. I-60 infatti prevede l'ipotesi di ritiro volontario dall'Unione, a mezzo di una notifica da parte dello Stato interessato al Consiglio europeo. In questo caso, è previsto che l'Unione negozi e concluda accordi con lo Stato uscente, volti a disciplinare le future relazioni con lo stesso. La definizione di tali accordi non condiziona tuttavia l'esercizio del diritto di ciascuno Stato di recedere. L'articolo consente comunque lo *ius pœnitendi*. Lo Stato receduto, pertanto, potrà essere riammesso nell'Unione, seguendo però la stessa procedura prevista per gli Stati che domandano l'adesione per la prima volta.

Le **procedure di revisione dei Trattati**, oggi disciplinate unitariamente dall'art. 48 del TUE, seguiranno la falsariga del T. Cost.. Pertanto, ci sarà una procedura di revisione ordinaria e due procedure di revisione semplificate.

La **procedura di revisione ordinaria**, prevista dall'art. IV-443 del T. Cost., istituzionalizza il metodo della Convenzione (seguita dalla Conferenza intergovernativa) per tutte le modifiche proposte dai Governi degli Stati membri, dal Parlamento europeo o dalla Commissione. Spetta al Consiglio europeo, che delibera a maggioranza semplice previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, assumere una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte. Un'eventuale decisione secondo cui l'entità delle modifiche non giustificerebbe la convocazione di una Convenzione deve essere assunta dal Consiglio sempre a maggioranza semplice, ma previa approvazione del

Parlamento europeo. Il mandato negoziale della CIG precisa che nel paragrafo relativo alla procedura di revisione ordinaria sarà contenuto un riferimento al fatto che i Trattati possono essere oggetto di revisione **sia per accrescere che per ridurre** le competenze attribuite all'Unione.

Per quanto riguarda le **procedure di revisione semplificate**, il T. Cost. prevede due nuovi articoli. L'art. IV-444 introduce una disposizione-passerella di portata generale, secondo la quale il Consiglio può decidere all'unanimità sul passaggio alla procedura legislativa ordinaria per tutti quei settori della Parte III (che nel Trattato di riforma saranno quelli contenuti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione) per i quali sia ancora prevista l'unanimità o una procedura legislativa speciale. Tuttavia, ogni iniziativa presa in tale direzione va sottoposta all'esame dei Parlamenti nazionali degli Stati membri, che dispongono di un potere di veto. L'art. IV-445 prevede che il Governo di qualunque Stato membro, il Parlamento europeo e la Commissione possano sottoporre al Consiglio europeo modifiche della Parte relativa alle politiche e alle azioni interne dell'Unione. Il Consiglio europeo, all'unanimità, può adottare una decisione in tal senso, che va però sottoposta all'approvazione di tutti gli Stati membri, ciascuno secondo le proprie tradizioni costituzionali.

Circa i **criteri di ammissibilità e la procedura di adesione all'Unione europea**, l'art. 49, par. 1, del TUE sarà sostituito secondo la formulazione del mandato CIG (punto 9 delle modifiche al TUE, nell'allegato 1 al mandato CIG). Si sostituirà il riferimento ai principi di cui all'attuale art. 6, par. 1, del TUE³⁵, con un riferimento ai valori dell'Unione e all'impegno degli Stati europei alla loro promozione, secondo la formulazione dell'art. I-58, par. 1, del T. Cost.. Sarà analogamente ripresa dal T. Cost. la previsione che obbliga gli Stati che presentino domanda di adesione ad informare il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali.

Del tutto nuova è la menzione dei **criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo**. Tali criteri sono stati individuati dal Consiglio europeo di Copenhagen del 1993 e sono stati modificati dal Consiglio europeo di Madrid nel 1995. Tali criteri comportano la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela (criterio politico); l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione (criterio economico); l'attitudine necessaria per accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria (criterio dell'*acquis* comunitario). Per poter avviare i negoziati di adesione, occorre che sia rispettato il criterio politico. Si tratta in ogni caso di un rinvio aperto. Il

³⁵ Si tratta dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto.

Consiglio europeo pertanto potrà decidere di modificare questi criteri, deliberando all'unanimità.

Il Titolo VI conterrà anche le disposizioni sul campo di applicazione territoriale (che saranno contenute anche nel TFU, come risulta dal punto 22, parte B, delle modifiche al TCE), la durata, la ratifica e i testi autentici e traduzioni³⁶.

3. IL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il punto 17 del mandato CIG precisa che la seconda clausola del trattato di riforma conterrà tutte le modifiche all'attuale Trattato delle comunità europee (d'ora in poi, TCE), che sarà ridefinito Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFU).

Il successivo punto 18 sottolinea in primo luogo come tutte le innovazioni contenute nel T. Cost. saranno inserite nel trattato nel modo seguito dalle precedenti conferenze intergovernative, quindi come modifiche specifiche. L'ambito nel quale tali modifiche intervengono viene meglio precisato in un rapido elenco, che include "le categorie di competenze e i settori di competenza, il campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata e della codecisione, la distinzione tra atti legislativi e non legislativi, disposizioni tra l'altro sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la clausola di solidarietà, i miglioramenti alla *governance* della zona euro, disposizioni orizzontali quali la clausola sociale, disposizioni specifiche quali servizi pubblici, spazio, energia, protezione civile, aiuto umanitario, sanità pubblica, sport, turismo, regioni ultraperiferiche, cooperazione amministrativa, disposizioni finanziarie (risorse proprie, quadro finanziario pluriennale, nuova procedura di bilancio)."

Prima di procedere ad un esame dettagliato delle modifiche che, al successivo punto 19, il mandato CIG introduce rispetto al testo del T. Cost. - e che consistono in 24 punti, distinti con lettere da a) a x) - appare opportuno elencare brevemente le innovazioni introdotte dall'ex-T. Cost. e specificamente richiamate al punto 18, nonché le ulteriori innovazioni in esso presenti e non oggetto, invece, di un richiamo specifico, né di un intervento modificativo. Va infatti rilevato come il dettato del punto 18 alterni riferimenti molto puntuali ad ampie omissioni, che possono ovviamente rientrare, per esempio, nell'ambito generale del "campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata e della codecisione", ma che andranno individuate con la massima puntualità, tanto più

³⁶ Nella nota n. 9 a pag. 19 si dà conto del fatto che gli artt. 41, 42, 46 e 50 del TUE saranno soppressi. Si tratta di articoli relativi rispettivamente all'estensione di alcune disposizioni sulle istituzioni al settore delle cooperazioni di polizia e giudiziaria in materia penale, alla clausola passerella nello stesso settore, all'estensione della competenza della Corte di giustizia e all'abrogazione di alcuni articoli del trattato (sulla fusione degli esecutivi) e dell'atto unico europeo.

nel momento in cui l'inserimento delle nuove norme contenute nell'ex-T. Cost. dovrebbe avvenire secondo il metodo tradizionale della modifica ai trattati vigenti.

3.1. Novità del Trattato costituzionale esplicitamente richiamate nel progetto di mandato e non oggetto di ulteriori interventi modificativi

Per quanto concerne le **novità dell'ex-T. Cost. esplicitamente richiamate e non oggetto di ulteriori interventi modificativi** specificati al punto 19 del mandato CIG, esse includono:

la **clausola di solidarietà** (artt. I-43 e III-329 T. Cost.), in base alla quale l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in caso di attacco terroristico o calamità naturale che abbia colpito uno o più di essi, secondo modalità di attuazione definite da una decisione europea del Consiglio adottata a maggioranza qualificata, o all'unanimità se vi sono implicazioni per il settore della difesa;

i miglioramenti alla **governance della zona euro** (artt. 99, 104, 121-23 TCE e III-179, III-184, III-196 e III-198 T. Cost.), che prevedono, tra l'altro, il potere della Commissione di rivolgere un avvertimento allo Stato membro in caso di incoerenza delle sue politiche economiche con gli indirizzi di massima fissati dall'Unione; un potere di proposta della Commissione nell'ambito dell'iter per la determinazione di un disavanzo eccessivo; una vera e propria rappresentanza esterna dell'euro, con la possibilità per il Consiglio, su proposta della Commissione e a maggioranza qualificata, di definire posizioni comuni per garantire una rappresentanza unificata nell'ambito delle istituzioni e conferenze finanziarie internazionali; il passaggio a un nuovo sistema di voto per le materie soggette alla procedura di cooperazione;

la **clausola sociale** prevista dal nuovo art. III-117 T. Cost., nel quale si prevede che l'Unione tenga conto, nella definizione e attuazione delle sue politiche, delle esigenze connesse con la promozione di un livello di occupazione elevato e di una protezione sociale adeguata, della lotta contro l'esclusione sociale e della promozione di un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute;

la **protezione civile**, che in base al nuovo art. III-284 T. Cost. dispone di una base giuridica propria, creata al fine di incoraggiare gli Stati membri a cooperare per rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e protezione dalle calamità naturali o di origine umana all'interno dell'Unione (con esclusione di qualunque armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati stessi); a tale nuova base giuridica si applica la procedura legislativa ordinaria in sostituzione dell'unanimità con consultazione del Parlamento europeo, prevista dall'art. 308 TCE;

il **turismo**, inserito tra i settori di azione complementare dell'Unione, con gli obiettivi, fissati nel nuovo art. III-281 T. Cost., di incoraggiare la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese e di adottare misure che favoriscano la cooperazione tra Stati membri, senza che, nel perseguimento di

tali obiettivi, si proceda ad una qualsiasi armonizzazione della normativa degli Stati membri;

la **cooperazione amministrativa**, che in base al nuovo art. III-285 T. Cost., prevede un impegno dell'Unione a sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell'Unione, fermo restando il carattere assolutamente facoltativo dell'impegno in tal senso degli Stati membri e l'assenza di ogni armonizzazione normativa;

le **disposizioni finanziarie** (artt. 271-79 TCE; artt. I-53-56 e III-403-14 T. Cost.), che prevedono tra l'altro l'abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie; una nuova procedura di approvazione del bilancio, con accentuazione dell'equilibrio tra Parlamento europeo e Consiglio; il mantenimento del voto unanime in Consiglio sulla decisione relativa alle risorse proprie dell'UE, ma con passaggio alla maggioranza qualificata per quanto attiene alle modalità di esecuzione, e sul quadro finanziario pluriennale, ma con la possibilità che una decisione del Consiglio stesso (sempre all'unanimità) consenta la votazione a maggioranza qualificata.

3.2. Novità introdotte dal Trattato costituzionale che non vengono espressamente citate né sono oggetto di modifiche nel progetto di mandato

Numerose sono le **novità introdotte dal T. Cost. che non vengono espressamente citate al punto 18 del mandato né sono oggetto di modifiche al successivo punto 19**. Tra queste meritano menzione:

le norme in materia di **diritto di stabilimento**, con passaggio alla procedura legislativa ordinaria per le disposizioni che escludano in uno Stato membro talune attività dall'applicazione di dette norme e per il coordinamento delle disposizioni sull'accesso alle attività non salariate e il loro esercizio, quando si tratti del coordinamento dei vigenti principi legislativi del regime delle professioni per quanto riguarda la formazione e il regime di accesso delle persone fisiche (artt. 45 e 47 TCE; III-139 e III-141 T. Cost.);

le norme in materia di **politica sociale**, per le quali il T. Cost. aveva definitivamente formalizzato il sistema della passerella stabilito con il cosiddetto compromesso di Nizza, secondo il quale il Consiglio, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo, può decidere all'unanimità di passare alla procedura legislativa ordinaria (art. 137 TCE; art III-210 T. Cost.);

le norme in materia di **coesione economica e sociale e di Fondi strutturali**, per le quali il T. Cost. prevedeva un passaggio alla procedura legislativa ordinaria a partire dalla riforma prevista per il 2013, rispetto al passaggio a maggioranza qualificata in Consiglio con parere conforme del Parlamento europeo, previsto dai Trattati vigenti (art. 161 TCE; art. III-223 T. Cost.);

le norme in materia di **politiche agricole**, per le quali il T. Cost. prevedeva un passaggio alla procedura legislativa ordinaria per quanto attiene

all'applicazione delle regole di concorrenza alla politica agricola comune e alla legislazione in materia di PAC (artt. 36-37 TCE; artt. III-230-1 T. Cost.);

le norme in materia di **reti transeuropee**, per le quali il T. Cost. ha previsto la procedura legislativa ordinaria quale procedura unica, fatta salva l'approvazione dello Stato membro sul cui territorio insistono i progetti di interesse comune (art 155 TCE; art. III-247 T. Cost.);

le azioni di **incentivazione in campo culturale**, per le quali, ferma restando l'esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, il T. Cost. ha previsto la procedura legislativa ordinaria, laddove i Trattati vigenti prevedono la codecisione con unanimità in Consiglio (art. 151 TCE; art. III-280 T. Cost.);

le norme in materia di **politica commerciale comune**, per le quali il T. Cost. prevedeva il passaggio alla procedura legislativa ordinaria, limitatamente alle misure attuative, rispetto alla maggioranza qualificata in Consiglio con parere semplice del Parlamento europeo (art. 133 TCE; art. III-315 T. Cost.);

le **misure di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi**, per le quali il T. Cost. prevedeva la procedura legislativa ordinaria in sostituzione della maggioranza qualificata in Consiglio con parere semplice del Parlamento europeo; e le decisioni di concessione di un'assistenza finanziaria a carattere urgente, per le quali il T. Cost. introduceva la maggioranza qualificata in Consiglio, mentre ai Trattati vigenti, in assenza di una base giuridica propria, si applica la procedura di cui all'art. 308 TCE, quindi l'unanimità (art. 181A TCE; artt. III-319 e III-321 T. Cost.).

3.3. Modifiche da introdurre rispetto a quanto previsto dal Trattato costituzionale

Il punto 19 del mandato CIG procede ad elencare, con lettere dalla a) alla x), **le modifiche da introdurre rispetto ai risultati del T. Cost.**, rinviando all'allegato II per l'eventuale formulazione più dettagliata di dette modifiche.

- a) Si prevede un nuovo art. 1 del **TFU**, che ne enuncia in modo specifico **lo scopo e la relazione con il TUE**, stabilendo altresì che i due Trattati hanno il medesimo valore giuridico.
- b) Nell'articolo relativo alle **categorie di competenze**, posto all'inizio del TCE, si specificherà chiaramente che gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitarla. Viene anche prevista l'adozione di una dichiarazione sulla delimitazione delle competenze, nella quale si precisa che qualunque competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri; che nei casi di competenza concorrente gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla, abrogando un atto legislativo, e al fine di assicurare meglio il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Tale abrogazione può avvenire su proposta del Consiglio, previa iniziativa di

uno o più Stati membri (attraverso i suoi rappresentanti). Parimenti, i rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di CIG, possono modificare i Trattati anche per accrescere o ridurre le competenze dell'Unione, mediante la procedura di revisione ordinaria dei trattati stessi (v. *infra*, Titolo VI TUE). Viene infine previsto l'inserimento di un Protocollo da allegare ai Trattati, nel quale si precisa ulteriormente che, per quanto concerne i settori di competenza concorrente, “quando l'Unione ha svolto un'azione in un determinato settore, il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione”, senza pertanto estendersi all'intero settore. Va rilevato come il T. Cost. includesse i nuovi articoli sulle competenze dell'Unione al Titolo III della Parte I; proprio a tali nuovi articoli, che elencavano puntualmente le competenze dell'Unione, sulla base della ripartizione in competenze esclusive, competenze concorrenti e competenze per azioni di sostegno, coordinamento o complemento, va applicata la modifica prevista alla presente lettera, che, non a caso, fa propria anche la nuova terminologia introdotta dal T. Cost..

- c) La modifica prevista a questa lettera si applica all'art. I-17 T. Cost.. Si dispone in particolare un intervento sulla prima frase dell'articolo, onde evitare che la possibilità per l'Unione di svolgere **azioni di sostegno, coordinamento o complemento** sia elevata al rango di competenza vera e propria.
- d) Si prevede che al terzo paragrafo dell'art. 18 TCE, come modificato in sede di T. Cost., la frase sull'adozione di **misure relative ai passaporti, alle carte d'identità, ai titoli di soggiorno** o altro documento assimilato venga soppressa e spostata in una base giuridica analoga da inserire nel Titolo sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nell'articolo relativo ai controlli alle frontiere. Si ricorda che l'art. 18 TCE, nella versione vigente, consta di tre paragrafi, il secondo dei quali prevede che, al fine di garantire la libera circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione, il Consiglio può, in codecisione, adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio di tali diritti. Il terzo paragrafo precisa altresì come tali disposizioni non possano riguardare passaporti, carte d'identità, titoli di soggiorno o altri documenti assimilati, né provvedimenti attinenti alla sicurezza sociale o alla protezione sociale. Tale distinzione era stata superata nell'art. III-125 T. Cost., che peraltro consta di due soli paragrafi e prevede, per le misure di cui al terzo paragrafo dell'art. 18 TCE, la procedura legislativa ordinaria con unanimità in Consiglio.
- e) Si prevede una modifica della base giuridica dell'art. 20 TCE (**tutela diplomatica e consolare**), come modificato dal T. Cost., nel senso di prevedere in questo settore l'adozione di direttive che stabiliscono misure di coordinamento e cooperazione. Attualmente, nel testo modificato dalla CIG 2004 - nell'art. III-127 T. Cost. - l'art. 20 TCE prevede, accanto al tradizionale strumento del negoziato internazionale per garantire la tutela

diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei Paesi terzi, il nuovo strumento della legge europea (regolamento), con procedura di consultazione, cui verrebbe ora a sostituirsi quello della direttiva, limitata peraltro a misure di coordinamento e cooperazione (con una minore incidenza del dettato europeo rispetto all'azione individuale degli Stati membri).

- f) Si prevede l'inserimento, all'art. 286 TCE relativo alla **protezione dei dati personali**, come modificato dal T. Cost., di un comma in base al quale le norme adottate sulla base di detto articolo faranno salve quelle adottate in virtù di una specifica base giuridica riguardante la stessa materia e inserita nel titolo sulla PESC (v. *infra*, Titolo V TUE). La CIG adotterà anche una dichiarazione relativa alla protezione dei dati personali nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale come anche, se necessario, punti specifici nei protocolli pertinenti sulla posizione di singoli Stati membri, che ne chiariscano l'applicabilità. Si ricorda che, con l'art. I-51 T. Cost., è stato notevolmente rafforzato il quadro giuridico relativo alla protezione dei dati, prevedendo espressamente che, attraverso regolamenti e direttive adottati in codecisione, vengano stabilite "le norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, e da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, e le norme relative alla libera circolazione di tali dati." In una dichiarazione relativa a tale articolo, peraltro, si sottolineava la necessità di tenere debitamente conto delle caratteristiche specifiche di ogni normativa che possa avere implicazioni dirette per la sicurezza nazionale degli Stati membri, e si rammentava come la legislazione attualmente applicabile (in particolare, la direttiva 95/46/CE) preveda deroghe specifiche al riguardo.
- g) Si prevede che nell'art. 42 TCE (**cumulo dei periodi assicurativi ed esportazione delle prestazioni di sicurezza sociale**) venga inserito un dispositivo per sottolineare che il sistema di freno determina la sospensione della procedura se il Consiglio europeo non agisce entro quattro mesi. L'art. 42 TCE, nella sua formulazione originale, prevedeva una procedura di codecisione con unanimità in Consiglio per le misure in materia di sicurezza sociale necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori. Le modifiche introdotte dal T. Cost. (art. III-136) introducevano la procedura legislativa ordinaria con maggioranza in Consiglio, prevedendo la possibilità che qualunque membro del Consiglio, qualora ritenga che una proposta legislativa in materia leda aspetti fondamentali del suo regime di sicurezza sociale, "può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione". Previa discussione ed entro quattro mesi dalla sospensione della procedura legislativa ordinaria, il Consiglio europeo poteva rinviare il progetto al Consiglio, per il prosieguo dell'esame, o chiedere alla Commissione di presentare una nuova proposta. A queste due possibilità, sulla base del

mandato CIG (e della formulazione proposta all'allegato II), viene ad aggiungersene una terza, ossia la semplice inazione da parte del Consiglio europeo, che equivarrà ad una mancata adozione. La nuova formulazione del mandato CIG prevede altresì espressamente che il Consiglio europeo deliberi per consenso.

- h) Si prevede che l'art. 60 TCE, relativo alla **procedura di blocco dei beni per lottare contro il terrorismo**, come modificato dal T. Cost. (art. III-160), venga spostato verso la fine del Capo sulle disposizioni generali nel Titolo sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si ricorda che l'art. III-160 prevedeva che, attraverso un regolamento europeo (codecisione) venga definito un quadro di misure sui movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento di fondi, di proprietà finanziarie o di benefici economici che appartengano a persone fisiche o giuridiche, a raggruppamenti o entità non statali, allorché ciò sia necessario per la realizzazione degli obiettivi dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Spetta al Consiglio, su proposta della Commissione, adottare le misure attuative di suddetto regolamento.
- i) Si prevede che, in tema di **servizi di interesse economico generale** (art. 16 TCE come modificato dal T. Cost.) venga allegato ai Trattati un Protocollo nel quale vengono precisati i valori comuni dell'Unione con riguardo ai servizi di interesse generale, con particolare riferimento al ruolo essenziale e all'ampia discrezionalità delle autorità nazionali, regionali e locali nella fornitura, commissione e organizzazione di servizi di interesse economico generale il più possibile vicini alle esigenze degli utenti; alla diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti, che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse; ad un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente³⁷. Si ricorda che l'art. III-122 T. Cost., modificativo dell'art. 16 TCE, attribuiva a una legislazione europea adottata in codecisione il compito di fissare i principi e le condizioni economiche e finanziarie per la fornitura ottimale dei servizi di interesse economico generale, "fatta salva la competenza degli Stati membri di fornire, far eseguire e finanziare tali servizi".
- j) Si prevede l'inserimento, nel Capo riguardante le disposizioni generali che si applicano allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, di una disposizione, meglio precisata nell'allegato II del mandato CIG, in base alla quale gli Stati membri hanno la facoltà "di organizzare tra di loro e sotto la loro responsabilità forme di cooperazione e di coordinamento nel modo che ritengono appropriato tra i dipartimenti competenti delle rispettive **amministrazioni responsabili per la sicurezza nazionale**".

³⁷ Il Protocollo da allegare ai Trattati precisa inoltre che le disposizioni del Trattato lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare **servizi di interesse generale non economico**.

- k) Si prevede, in linea con quanto convenuto in sede di T. Cost., una modifica del par. 3 dell'articolo relativo alla cooperazione giudiziaria in materia civile, onde assegnare un ruolo ai Parlamenti nazionali nell'ambito della **clausola passerella sul diritto di famiglia**. L'articolo in questione è il III-269 T. Cost., e la modifica, come meglio esplicitato nell'allegato II al mandato CIG, riguarda il terzo capoverso. La clausola passerella di cui al precedente secondo paragrafo dell'art. III-269, prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare, all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, una decisione che determina gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali che potrebbero formare oggetto di atti adottati con procedura ordinaria. Verrebbe ora aggiunto (su richiesta polacca) l'obbligo di informare della relativa proposta anche i Parlamenti nazionali, che hanno funzione di blocco: se infatti entro sei mesi dalla data dell'informativa anche uno solo di essi comunica la sua opposizione, la decisione non viene adottata.
- l) Si prevede, nei Capi relativi alla **cooperazione giudiziaria in materia penale e alla cooperazione di polizia**, l'inserimento negli articoli relativi al riconoscimento reciproco delle sentenze, alle norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni, al procuratore europeo e alla cooperazione di polizia, di un nuovo meccanismo che consenta agli Stati membri di andare avanti con le misure in tale settore, con clausole di *opting out* per chi non desideri partecipare. Si tratta di modifiche apportate alla procedura prevista dagli artt. III-270 e III-271 T.Cost (**riconoscimento reciproco delle sentenze, definizione dei reati e delle sanzioni**). Essa prevedeva che, qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto legislativo incida su aspetti fondamentali del suo ordinamento giudiziario penale, può chiedere che il Consiglio europeo venga investito della questione, con conseguente sospensione della procedura legislativa per un massimo di quattro mesi. Il Consiglio europeo aveva la possibilità di rinviare il progetto al Consiglio, riattivando così la procedura legislativa, o di chiedere alla Commissione o al gruppo di Stati membri all'origine del progetto di presentare un nuovo progetto. In caso di inazione del Consiglio europeo o trascorsi dodici mesi dalla presentazione del nuovo progetto senza che questo sia stato adottato, gli Stati membri che lo desiderano (purché siano almeno un terzo) possono procedere ad una cooperazione rafforzata. La nuova formulazione prevede invece che, nel caso in cui il Consiglio europeo non decida di rinviare il progetto al Consiglio, venga immediatamente attivata la procedura per la cooperazione rafforzata³⁸, anziché procedere ad una riformulazione del progetto. E detta formulazione viene applicata *ex novo* anche agli artt. III-274 e III-275 T. Cost. (**Procura europea e cooperazione di polizia**), con la differenza che l'iniziativa di investire il Consiglio europeo

³⁸ Il *corrigendum* 1 alle conclusioni del Consiglio europeo specifica che il numero minimo di Stati per procedere ad una cooperazione rafforzata in questo settore è di 9.

su una misura legislativa va presa da almeno un terzo degli Stati membri, qualora in Consiglio non si riesca a raggiungere l'unanimità. Viene inoltre inserita - per il solo art. III-275 - una specifica previsione in base alla quale la procedura con cui viene investito il Consiglio europeo non si applica agli atti che costituiscono uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen. Viene infine previsto che il campo di applicazione del Protocollo del 1997 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda venga esteso per includere, in relazione al Regno Unito e negli stessi termini, i Capi sulla cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia, mentre l'Irlanda determinerà la sua posizione in proposito "a tempo debito".

- m) Si prevede che all'art. 100 TCE (**misure in caso di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti**), venga inserito un riferimento allo spirito di solidarietà tra Stati membri e al caso particolare dell'energia, per quanto concerne le difficoltà di approvvigionamento di determinati prodotti. Il testo dell'art. 100 non aveva invece subito modifiche in sede di T. Cost. (cfr. art. III.180 T. Cost.).
- n) In tema di **sanità pubblica**, si prevede che all'articolo 152 TCE, quale modificato in sede di CIG 2004 (art. III-278 T. Cost.), la lettera d) sulle misure relative alla sorveglianza, all'allarme rapido e alla lotta contro gravi minacce transfrontaliere per la salute verrà spostata nel paragrafo sull'adozione di misure di incentivazione. La CIG adotterà inoltre una dichiarazione che chiarirà gli aspetti legati al mercato interno delle misure sulle norme di qualità e sicurezza dei medicinali e dei dispositivi di impiego medico. Si ricorda che il T. Cost. ha esteso l'azione dell'Unione alla fissazione di parametri elevati di qualità e sicurezza dei medicinali, nonché alla protezione della salute umana in relazione al tabacco e all'abuso di alcool.
- o) In tema di ricerca, sviluppo tecnologico e spazio, il mandato CIG prevede una precisazione sul fatto che le misure adottate per una nuova **politica spaziale europea** non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Si ricorda che il nuovo art. III-254 T. Cost. consente all'Unione di promuovere iniziative comuni, di sostenere la ricerca e lo sviluppo tecnologico e di coordinare gli sforzi necessari per l'esplorazione e l'utilizzo dello spazio, adottando fra l'altro, mediante procedura legislativa ordinaria, un programma spaziale europeo.
- p) In tema di politica ambientale, il mandato CIG prevede una modifica dell'art. 174 TCE, quale modificato in sede di T. Cost. (art. III-233 T. Cost.), nel senso di specificare in particolare la necessità di **combattere i cambiamenti climatici** nei provvedimenti a livello internazionale. L'ultimo trattino verrà quindi sostituito con il seguente: "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." Sembra restare ferma pertanto la nuova disposizione introdotta

dall'art. III-234 T. Cost., che, modificando in tal senso gli artt. 175 e 176 TCE, introduce una disposizione passerella per il passaggio a codecisione delle materie per le quali resta prevista l'unanimità in sede di Consiglio.

- q) In tema di **energia**, il mandato CIG prevede l'inserimento nel nuovo art. III-256 T. Cost. di un riferimento allo spirito di solidarietà fra Stati membri, sostituendo la frase introduttiva del par. 1 dell'art. III-256 T. Cost. con la seguente: "Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: (...)". Viene inserita, tra le finalità della politica dell'Unione nel settore dell'energia, anche la promozione dell'interconnessione tra le reti energetiche. Si ricorda che l'art. III-256 T. Cost. introduce una base giuridica *ad hoc* per la politica dell'Unione nel settore dell'energia, prevedendo la procedura legislativa ordinaria per le misure finalizzate a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, oltre che a promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili. Resta ferma la non incidenza dei provvedimenti assunti dall'Unione sulla scelta di uno Stato membro fra diverse fonti di energia e sulla struttura dell'approvvigionamento energetico del medesimo, per le quali vale la procedura dell'unanimità più la disposizione passerella di cui all'articolo III-234 T. Cost. (artt. 175 e 176 del TCE). In precedenza, come per tutte le materie senza una base giuridica specifica, anche per l'energia si applicavano le procedure di cui all'art. 308 del TCE (unanimità al Consiglio e parere semplice del Parlamento). Il T. Cost. ha introdotto una deroga per le misure relative al mercato dell'energia che siano principalmente di natura fiscale. Per tali misure continua ad applicarsi l'unanimità in Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo.
- r) In tema di **azione esterna dell'Unione** (Titolo V della Parte III del T. Cost.), la CIG dovrebbe inserire un articolo secondo cui l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione di cui al Capo I del Titolo V del TUE (v. *infra*).
- s) Per quanto concerne la procedura per la **conclusione di accordi internazionali** (art. 300 TCE e art. III-325 T. Cost.) la CIG aggiungerà che l'accordo sull'adesione dell'Unione alla CEDU sarà concluso dal Consiglio, all'unanimità e con ratifica da parte degli Stati membri (cfr. *infra*, Titolo I TUE).
- t) In materia di **competenze della Corte di giustizia**, si prevede di mantenere invariato il testo dell'art. 229A TCE. La CIG non prenderà quindi in considerazione l'art. III-364 del T. Cost. riguardante l'estensione, con legge europea (procedura di codecisione), della competenza della Corte di giustizia europea a pronunciarsi sulle controversie connesse con titoli europei di

proprietà intellettuale. Non viene per contro citato, sempre in tema di proprietà intellettuale, il nuovo art. III-176 del T.Cost, il quale, costituendo una base giuridica *ad hoc*, prevedeva il passaggio dall'unanimità al Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo, secondo quanto disposto dall'art. 308 del TCE (valido per ogni azione necessaria a raggiungere uno degli scopi della Comunità senza che il trattato abbia previsto poteri specifici), alla codecisione, e che rientra pertanto nel più ampio novero dei progressi realizzati dal T. Cost. e non espressamente citati dal mandato.

- u) Per quanto concerne la **definizione degli atti dell'UE**, verrà mantenuto l'impianto previsto dall'art. 249 TCE, con la definizione degli atti giuridici dell'Unione europea: regolamento, direttiva e decisione, mentre i termini legge e legge-quadro, introdotti dall'art. I-33 T. Cost., saranno abbandonati. Sarà comunque inserita una nuova Sezione I sugli atti giuridici dell'Unione, nella quale la definizione di decisione verrà allineata a quella convenuta in sede di T. Cost.: "La decisione europea è un atto non legislativo obbligatorio in tutti i suoi elementi. Se designa dei destinatari, essa è obbligatoria soltanto nei confronti di questi (art. I-33 T. Cost.)".
- v) Vi si prevede che, a seguito dell'abbandono dei termini legge e legge-quadro, le innovazioni convenute nel T. Cost. saranno adattate, ferma restando la **distinzione fra atti legislativi e non legislativi** e relative conseguenze. Pertanto, dopo l'art. 249 del TCE, verranno inseriti tre articoli rispettivamente sugli atti adottati secondo una procedura legislativa, gli atti delegati e gli atti di esecuzione. L'articolo sugli atti legislativi stabilirà che gli atti (regolamenti, direttive o decisioni) adottati in base alla procedura legislativa (ordinaria o speciale) sono atti legislativi. La terminologia degli articoli sugli atti delegati e di esecuzione frutto del T. Cost. sarà adattata di conseguenza, intervenendo sul testo degli artt. da I-34 a I-38 T. Cost.
- w) Si prevede una modifica all'art. 308 TCE (sui **poteri impliciti dell'Unione**), in linea con quanto concordato in sede di CIG 2004 (art. I-18 T. Cost.), nel senso di precisare che l'articolo in questione non può servire di base per il raggiungimento degli obiettivi riguardanti la PESC, e che qualsiasi atto adottato in base a questo articolo deve rispettare i limiti previsti nell'art. III-308, secondo comma, del T. Cost. (artt. 46 e 47 del TUE): "L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dalla Costituzione per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente Capo". Si ricorda che il suddetto articolo introduce una clausola di flessibilità in base alla quale, nel quadro delle politiche dell'Unione e al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dal Trattato, senza che quest'ultimo abbia previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio ha facoltà di intervenire deliberando all'unanimità. Ai Parlamenti nazionali spetterà il compito di vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà. La CIG adotterà inoltre due dichiarazioni, la prima delle quali

ribadisce la non adottabilità di atti legislativi in ambito PESC, mentre la seconda si richiama ad una giurisprudenza costante della Corte di giustizia per sottolineare come in nessun caso l'art. 308 possa essere utilizzato per "ampliare la sfera dei poteri dell'Unione al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni dei trattati", o per adottare "disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, ad una modifica dei trattati che sfugga alla procedura all'uopo prevista nei trattati medesimi".

- x) Si prevede che, dopo l'art. 308 TCE, la CIG inserisca un altro articolo che prevede **l'esclusione dalla procedura di revisione semplificata per le basi giuridiche cui non si applicava detta procedura secondo i testi convenuti in sede di Trattato costituzionale**. Si ricorda che, per estendere il campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata e della procedura legislativa ordinaria ai casi in cui è previsto il ricorso all'unanimità o ad una procedura legislativa speciale, il T. Cost. aveva proposto clausole passerella generali. Come già visto (cfr. *infra*, Titolo VI TUE), l'art. IV-444 del T. Cost. riprendeva questa proposta, introducendo clausole passerella di portata generale che consentono al Consiglio europeo, tramite una decisione adottata all'unanimità, di ricorrere al voto a maggioranza qualificata o alla procedura legislativa ordinaria in un settore per il quale il Trattato prevede ancora l'unanimità o una procedura legislativa speciale. Si ricorda altresì che, in base al T. Cost., i Parlamenti nazionali hanno voce in capitolo in questo processo: qualsiasi iniziativa del Consiglio europeo per un ricorso alla clausola passerella deve essere trasmessa ai Parlamenti nazionali. La decisione non può essere adottata qualora, entro sei mesi dalla notifica, anche un solo Parlamento nazionale vi si opponga. Il Consiglio europeo statuisce all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, il quale si pronuncia a maggioranza dei suoi membri. Il ricorso alle clausole passerella, infine, era previsto unicamente per la Parte III del T. Cost. ed espressamente escluso per le decisioni nel settore della difesa o aventi implicazioni militari.