

comunitaria nell'abbattimento dei monopoli legali nelle *public utilities*.

Vi è poi la novità per la quale i membri designati per la Corte di giustizia saranno valutati anche per la loro "compatibilità europea" (38). Ciò fa presagire che la Corte possa tornare, se non all'attivismo, almeno ad un orientamento di "passività attiva" non ostacolando le iniziative di Consiglio, Commissione e Parlamento europeo.

La proporzionalità contro l'inflazione normativa sovranazionale

Scarso rilievo generalmente è dato al principio di proporzionalità, il quale è spesso schiacciato su quello di sussidiarietà. Essi sono solitamente considerati in modo perifrastico. Il principio di proporzionalità, che operi anche sul piano legislativo, rappresenta una notevole opportunità, costituzionalizzando uno strumento d'analisi economica del diritto pubblico (39). Un'attenta verifica dei costi che una nuova norma comporta in rapporto ai benefici attesi e la previsione delle sue conseguenze finanziarie, anche per gli Stati membri che l'attuano, innalzano la razionalità del processo decisionale.

Come per la sussidiarietà, la dimensione più politi-

ca o giuridica della proporzionalità dipenderà dalla frequenza con cui la Corte di giustizia annullerà una norma sovranazionale per contrasto a tale parametro.

I pericoli della cultura *westfaliana*

Il vero pericolo per l'integrazione può venire dai quei giudici costituzionali nazionali che scelgano di rifiutare il monopolio della Corte di giustizia nel sindacare gli atti europei *ultra vires*. Una recente pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* (40) alimenta questa preoccupazione e mostra l'esistenza di una variabile da non trascurare nel meccanismo d'interazioni che definirà in concreto il riparto delle competenze: i giudici nazionali oltranzisti difensori di una visione *westfaliana* dello Stato (41).

Note:

(38) Su cui M.P. Chiti, *La giurisdizione*, in *Le nuove istituzioni europee*, op. cit., 359.

(39) G. Napolitano - M. Abrescia, *Analisi economica del diritto pubblico. Teorie, applicazioni e limiti*, Bologna, 2009.

(40) Si cfr. S. Cassese, *L'Unione europea e il quinzaglio tedesco*, in *questa Rivista*, 2009, 1003, e M.P. Chiti, *Am deutschen Volke*, ivi, 1008.

(41) Si cfr. N. Verola, op. cit., 74 s.

Il nuovo assetto del potere esecutivo europeo dopo il Trattato di Lisbona

di Matteo Gnes

Il Trattato di Lisbona, pur introducendo novità istituzionali di grande rilievo, quali il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, non consente di superare le ambiguità e le contraddizioni della costruzione europea, fondata su un delicato equilibrio tra metodo comunitario e metodo intergovernativo.

Le innovazioni istituzionali più rilevanti

Il fallimento del processo di ratifica del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 (per brevità, in seguito, il *Trattato costituzionale*), aveva costretto i governi dei paesi membri ad individuare una nuova strategia politica che consentisse di modificare i trattati vigenti, non più adeguati ad un'Unione europea allargata. La strategia fu quella, in sostanza, di non cambiare nulla perché tutto potesse cambiare. Infatti, nel Trattato di Lisbona, pur se sono stati abbandonati alcuni aspetti di grande valore (non solo simbolico), come le denominazioni della "Costitu-

zione" europea, delle "leggi" europee e del "ministro degli esteri", nella sostanza sono state riprese quasi tutte le innovazioni del *Trattato costituzionale* (1).

Quanto all'assetto del potere esecutivo, le riforme portate dal Trattato di Lisbona, che in gran parte riprende quelle del *Trattato costituzionale*, da un lato, non consentono di superare le ambiguità e le contraddizioni della costruzione europea, fondata su

Note:

(1) Come dimostrato da J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007, 31 ss.

un delicato equilibrio tra metodo comunitario e metodo intergovernativo (2); dall'altro, presentano luci ed ombre, per cui, accanto ad elementi atti a favorire la costruzione europea ed a rafforzare il potere della Commissione, ve ne sono altri che hanno l'effetto opposto.

Nonostante l'individuazione di "atti legislativi", che vengono differenziati da quelli "non legislativi", le funzioni legislativa, esecutiva e di indirizzo politico continuano a non essere chiaramente distinte. In particolare, pur se la Commissione, almeno sotto alcuni aspetti, può essere considerata la «titolare del potere esecutivo nell'Unione», dal momento che, con l'ampio apparato burocratico a sua disposizione, ha il monopolio dell'operatività esterna dell'Unione ed è l'unica delle istituzioni ad esercitare le sue funzioni in modo stabile e senza interruzioni (3), la titolarità di tale funzione non è esclusiva. La funzione esecutiva è infatti condivisa con il Consiglio, mentre quella di indirizzo politico con il Consiglio ed il Consiglio europeo, che diviene una vera e propria istituzione dell'Unione.

Tra le innovazioni più rilevanti, quindi, vi sono il riassetto del sistema dei consigli (Consiglio europeo e Consiglio dei ministri), le riforme relative alla Commissione, l'introduzione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la distinzione ed individuazione degli atti "non legislativi".

Il riassetto del sistema dei consigli

L'innovazione istituzionale più importante è l'inserimento, tra le istituzioni, del Consiglio europeo, che diviene a pieno titolo l'istanza politica più elevata dell'Unione, integrando il triangolo istituzionale composto da Consiglio dei ministri, Parlamento e Commissione (4). L'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, di cui viene confermata la funzione di dare all'Unione «gli impulsi necessari al suo sviluppo» e di definirne «gli orientamenti e le priorità politiche generali» (5), pur sottolineando espressamente che «non esercita funzioni legislative» (6), risponde all'esigenza, avvertita nei lavori della Convenzione europea che aveva portato ad elaborare la proposta di Trattato costituzionale, di rafforzare il ruolo. Infatti ci si era resi conto che alcune istanze, relative sia ai cd. pilastri intergovernativi sia ad aspetti del mercato europeo che incidono su una pluralità di interessi pubblici (non risolvibili in modo coordinato all'interno dei consigli dei ministri settoriali) necessitavano di strumenti diversi dal metodo comunitario (teso alla forma-

lizzazione di norme europee). A tali esigenze sembrava più opportuno rispondere con l'adozione di decisioni politiche, azioni comuni ed attività amministrative e di coordinamento, da assumersi su impulso del Consiglio europeo (7), organo di cui viene ora rinforzato anche il ruolo di mediatore e di organo di "seconda istanza" (politica), specie nelle situazioni di utilizzo del "freno d'emergenza" da parte degli Stati (8) oppure di mancanza di unanimità in determinate situazioni (9).

L'istituzionalizzazione del Consiglio europeo ha portato ad un ampliamento del suo ruolo, nonché alla sua stabilizzazione, sia sotto il profilo organizzativo, in quanto si prevede che sia assistito dal segretario generale del Consiglio (10), sia sotto quello politico, con l'istituzione del Presidente del Consiglio europeo. Si viene infatti a sostituire il sistema della rotazione semestrale della Presidenza (che rimane per il Consiglio dei ministri, con l'eccezione di quello dedicato agli affari esteri) con la nomina, da parte del Consiglio europeo, a maggioranza qualificata, per un mandato di due anni e mezzo (rinno-

Note:

(2) Infatti, «the [Lisbon Treaty] indeed confirms rather than breaks with this tradition of interlocked competences - a tradition that decreases transparency, makes it difficult to assign responsibility and thus challenges accountability» (C. Reh, *The Lisbon Treaty: De-Constitutionalizing the European Union?*, in *Journal of common market studies*, 2009, 638). Cfr. Y. Devuyt, *The European Union's Institutional Balance After the Treaty of Lisbon: "Community Method" and "Democratic Deficit" Reassessed*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2008, 247 ss.

(3) Come ritiene G. Guarino, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008, 85 ss.

(4) I "vertici" tra i capi di Stato e di governo si erano tenuti sin dal 1961, assumendo poi la denominazione di "consigli europei" da quello di Parigi del 9 dicembre 1974 (denominazione formalizzata dall'Atto unico europeo del 1986) e trovando un riconoscimento delle loro funzioni nel Trattato sull'Unione europea del 1992.

(5) Art. 15 TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona e secondo la nuova numerazione stabilita da quest'ultimo. La norma era in precedenza stabilita dall'art. 4 TUE.

(6) Art. 15 TUE. In realtà numerose norme stabiliscono la competenza del Consiglio europeo ad adottare atti normativi, anche di natura "quasi costituzionale", ad esempio in materia di composizione ed organizzazione del Consiglio e del Parlamento, di rotazione dei commissari e di definizione degli interessi e obiettivi strategici relativi all'azione esterna dell'Unione.

(7) Cfr. L. Cozzolino, L. Gianniti e C. Pinelli, *Le istituzioni europee*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, 2008, 232 ss.

(8) Cfr. art. 48, 82, 83 TUE.

(9) Cfr. M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007: winning minds, not hearts*, in *Common market law review*, 2008, 627 ss.

(10) Art. 235, c. 4, TUE.

vabile una volta) di una persona che «non può esercitare un mandato nazionale» (11).

Nonostante i compiti limitati, riconducibili essenzialmente a quelli di un “chairman” (con la funzione di presiedere e animare i lavori del Consiglio europeo, assicurarne la preparazione e la continuità dei lavori, facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo e presentare al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni), la carenza del diritto di partecipare al voto (12) e l’assenza del cumulo della funzione con quella di Presidente della Commissione (13), tuttavia, la durata prolungata e la previsione dell’incarico a tempo pieno, uniti alla nomina di una persona di alto profilo, sono destinati ad assicurare continuità, visibilità ed efficacia al Consiglio europeo (14).

Anche il ruolo del Consiglio (dei ministri) viene rafforzato. Innanzitutto, il sistema della doppia maggioranza degli Stati e della popolazione (per cui per le decisioni da assumere a maggioranza qualificata è necessario il voto favorevole del «55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell’Unione» e che non si sia formata una «minoranza di blocco» comprendente almeno quattro Stati) (15), dovrebbe consentire, secondo i calcoli effettuati utilizzando la teoria dei giochi, una maggiore probabilità di approvazione delle proposte normative rispetto al sistema previgente (ed in particolare rispetto a quello introdotto dal Trattato di Nizza) (16). Inoltre, la presenza di una struttura politica permanente (il Coreper) e di un segretariato permanente, cui è destinato ad appoggiarsi anche il nuovo Presidente stabile del Consiglio europeo, favoriranno la formazione di una complessa struttura permanente di supporto all’attività dei governi, a vantaggio della coerenza e continuità degli indirizzi politici assunti.

Quasi a bilanciare l’irrobustimento del ruolo politico e legislativo del Consiglio, vengono a diminuire alcune competenze di esecuzione, dal momento che l’adozione degli atti di esecuzione è affidata, in linea di massima, alla Commissione (17).

Il ruolo della Commissione nel processo decisionale europeo

Tra le esigenze più sentite, nell’ambito dei lavori che hanno condotto all’approvazione del Trattato costituzionale e poi di quello di Lisbona, vi era quella di rendere più agevole il lavoro della Commissione, anche attraverso la riduzione del numero dei commissari. Infatti, per garantire a tutti gli Stati

membri la presenza di almeno un commissario, la Commissione si stava progressivamente trasformando da organo di governo ad organo assembleare, portando ad una accentuazione della sua componente intergovernativa (per il legame tra i commissari ed i governi), ad una crescente politicizzazione della sua attività e ad un progressivo “presidenzialismo” (per la conseguente accentuazione del ruolo del Presidente) (18).

Quindi, con il Trattato di Lisbona (pur se viene sostanzialmente mantenuto il sistema di nomina del Presidente della Commissione e del collegio, ed il forte legame tra Commissione e Parlamento europeo) è stata introdotta la norma, per il futuro, della rotazione dei commissari, che rappresenteranno solo i due terzi degli Stati membri, individuati con un sistema di rotazione assolutamente paritario (19).

Note:

(11) Art. 15, c. 6, Tue.

(12) Del Consiglio europeo fanno parte i capi di Stato o di governo degli Stati membri, il suo Presidente ed il Presidente della Commissione; partecipa altresì ai lavori l’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art. 15, c. 2 Tue). Le decisioni sono prese per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente (art. 15, c. 4, Tue). I casi delle decisioni con votazione formale sono numerosi e al voto non partecipano né il Presidente del Consiglio europeo né il Presidente della Commissione (art. 235, c. 1, Tfu).

(13) Pur se tale coincidenza non è stata esclusa (l’incompatibilità riguarda il mandato nazionale e non quello europeo), per cui rimane aperta la possibilità di nominare la stessa persona a ricoprire entrambi i ruoli.

(14) Anche se vi è il rischio - sottolineato da G. Verhofstadt, *Montesquieu and the European Union*, discorso al College of Europe, Bruges, Brussels, 18 novembre 2002 e R. Prodi, *The European Union’s New Institutional Structure*, discorso al Parlamento europeo del 5 dicembre 2002, nonché dal Presidente della Commissione J. Barroso - dello sviluppo di rivalità con il Presidente della Commissione, nonché della creazione di uno strumento a disposizione degli Stati membri per “circumnavigare” le altre istituzioni. Cfr. Y. Devuyt, *The European Union’s Institutional Balance*, cit., 291 ss.

(15) Il sistema è integrato da altre norme, di cui alcune transitorie, come quella del cd. Compromesso di Ioannina (e contenuta nella Dichiarazione n. 7 allegata ai Trattati).

(16) Cfr. R. Baldwin e M. Widgrén, *Council Voting in the Constitutional Treaty. Devil in the Details*, in *Ceps Policy Brief*, 6-7, n. 53, luglio 2004. Cfr. anche M. Bordignon, T. Buettner e F. van der Ploeg, *Reinventing Europe: Introduction*, in *CESifo Economic Studies*, 2009, vol. 55, 1.

(17) Art. 291, c. 2, Tfu, per cui le competenze di esecuzione sono conferite al Consiglio solo in casi specifici debitamente motivati.

(18) Cfr. J. Peterson e A. Birdsall, *The European Commission: enlargement as reinvention?* in *The institutions of the enlarged European Union: continuity and change*, a cura di E. Best, T. Christiansen e P. Settembri, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, 60 ss.

(19) Art. 17, c. 5, Tue, per cui «a decorrere dal 1° novembre 2014, la Commissione è composta da un numero di membri, (segue)

Tale soluzione, pur se volta a garantire una maggiore efficienza della Commissione, ha però incontrato le opposte critiche di diversi studiosi. Secondo alcuni, la Commissione perderebbe in termini di democrazia e di capacità di rappresentare le esigenze dei popoli dei diversi paesi europei (20); secondo altri, invece, ciò porterebbe ad un ruolo maggiore degli alti funzionari della Commissione, attraverso i quali sono meglio rappresentati gli Stati maggiori (anch'essi sottoposti alla turnazione dei commissari) (21), o ad una maggiore difficoltà nell'approvazione delle proposte della Commissione, per la probabile maggiore opposizione degli Stati membri non rappresentati al suo interno (22).

Tuttavia, a seguito del risultato negativo del referendum irlandese sul Trattato di Lisbona, i successivi negoziati hanno portato alla decisione del Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008 di mantenere un commissario per Stato membro (23).

Quanto ai poteri normativi della Commissione, con il Trattato di Lisbona si distingue tra il potere di iniziativa nel procedimento legislativo europeo (per cui «un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente») (24) e le funzioni di «coordinamento, di esecuzione e di gestione» (25), volte essenzialmente all'emanazione di atti normativi non legislativi.

Diverse sono le tesi sugli sviluppi relativi al potere di iniziativa della Commissione dopo il Trattato di Lisbona. Secondo una prospettiva, il ruolo della Commissione sarebbe stato mantenuto, in quanto ad essa spetta di decidere sia l'*an* ed il *quando* dell'avvio di una procedura legislativa ordinaria, sia il contenuto della proposta (emendabile, ma non sostituibile dal Consiglio solo all'unanimità) (26).

Secondo un'opposta prospettiva, il potere della Commissione si sarebbe diluito (27), per effetto del progressivo aumento di casi in cui altri organi possono condizionare l'iniziativa della Commissione. Dopo l'introduzione della cd. pre-iniziativa del Parlamento europeo (rilevante sotto il profilo politico) con il Trattato di Maastricht (28), il rafforzamento del Coreper, che riesce a condizionare di fatto l'attività della Commissione, lo sviluppo della prassi dei Consigli europei di indicare alla Commissione i principi direttivi cui informare le proprie proposte, con il Trattato di Lisbona sono state introdotte ulteriori limitazioni al potere di iniziativa della Commissione. In particolare, è stato previsto che nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e di cooperazione di polizia possano essere adottati provvedimenti normativi su proposta della

Commissione, oppure su iniziativa di un quarto degli Stati membri (29); che, nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, accanto alle proposte degli Stati membri, la Commissione non possa più presentare iniziative da sola, ma solo «in appoggio» all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (30); e che «cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito

Note:

(segue nota 19)

compreso il presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero» e «i membri della Commissione sono scelti tra i cittadini degli Stati membri in base ad un sistema di rotazione assolutamente paritaria tra gli Stati membri che consenta di riflettere la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri».

(20) Come sottolinea G. Guarino, *Ratificare Lisbona?*, cit., 117 ss.

(21) Cfr. Y. Devuyt, *The European Union's Institutional Balance*, cit., 298 ss.

(22) Cfr. J. Temple Lang, *The Commission: The Key to the Constitutional Treaty for Europe*, in *Fordham international law journal*, 2002-2003, 1603 ss.; Id., *The Main Issues After the Convention on the Constitutional Treaty for Europe*, in *Fordham international law journal*, 2003-2004, 556 ss.

(23) Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 11 e 12 dicembre 2008, doc. 17271/1/08 REV 12, punto I.2, per cui «riguardo alla composizione della Commissione, il Consiglio europeo ricorda che i trattati in vigore esigono la riduzione del numero dei membri della Commissione nel 2009. Il Consiglio europeo conviene che, purché il trattato di Lisbona entri in vigore, sarà adottata una decisione secondo le necessarie procedure giuridiche, affinché la Commissione possa continuare a comprendere un cittadino di ciascuno Stato membro».

(24) Art. 17, c. 2, Tue. Cfr. l'art. 211 del Trattato Ce, che prevedeva che la Commissione «dispone di un proprio potere di decisione e partecipa alla formazione degli atti del Consiglio e del Parlamento europeo, alle condizioni previste dal presente trattato».

(25) Art. 17, c. 1, Tue.

(26) Art. 293 Tfu, che riprende, con alcune modifiche, tese ad allargare i casi in cui non si applica tale norma, il vecchio art. 250 del Trattato Ce. Cfr. G. Guarino, *Ratificare Lisbona?*, cit., 56 ss.

(27) Il termine è di U. Draetta, *La funzione legislativa ed esecutiva dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, 680; Id., *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2009, 148.

(28) Art. 192 Trattato Ce, ora art. 225 Tfu. Si tratta di uno strumento che non vincola giuridicamente la Commissione, contro la quale il Parlamento non può attivare la procedura di ricorso in carenza, come ora sembra chiarito dal nuovo testo dell'art. 225.

(29) Art. 76 Tue. Tale duplice possibilità di iniziativa non è una novità, in quanto già in precedenza era stata prevista dal Trattato di Maastricht (art. 34): rappresenta però un'eccezione nell'ambito della «comunitarizzazione» della materia.

(30) Art. 3, Tue.

delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati» (31).

Pur se il potere di iniziativa si è andato progressivamente diluendo, non si può dubitare della posizione di «dominanza comparativa della Commissione» (32), anche per il rafforzamento delle competenze in specifici settori, come nella procedura per il controllo dei disavanzi pubblici eccessivi (33).

L'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza

Tra le innovazioni più rilevanti del Trattato di Lisbona vi è l'istituzione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, con i poteri e le funzioni del "ministro degli affari esteri dell'Unione" previsto dal Trattato costituzionale (34). L'Alto rappresentante non assume soltanto le funzioni del "Segretario generale del Consiglio - alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune" (cd. *Mr. Pesc* o *Mr. Europe*), istituito dal Trattato di Amsterdam, e che svolgeva essenzialmente il ruolo di assistere il Consiglio nelle questioni rientranti nel campo della politica estera e di sicurezza comune (35). L'Alto rappresentante, nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione, ha un duplice ruolo (cd. *double hatting*, peraltro accompagnato da molteplici funzioni) (36): da un lato «guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio» e presiede il Consiglio "Affari esteri" (37). Dall'altro lato, è uno dei vicepresidenti della Commissione e, in tale ruolo «vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione, [...] è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione» (38).

Data l'arretratezza dell'integrazione europea in materia di politica estera e di sicurezza comune, l'istituzione di una figura in grado di assicurare stabilità e coerenza, sia nell'ambito del Consiglio (che presiede, nella formazione "Affari generali"), sia nelle relazioni tra Consiglio, Commissione e Consiglio europeo (di cui fa parte, o ai cui lavori partecipa) sembra mostrare un progresso verso l'integrazione della materia. Tuttavia, la presenza e la possibile difficile coabitazione tra le tre importanti figure (Presidente del Consiglio europeo, Presidente della

Commissione, Alto rappresentante), tutte con compiti di rappresentare all'esterno l'Unione europea, potrebbe produrre l'effetto contrario. Molto dipenderà dalla personalità e dalla capacità delle persone a cui saranno affidate tali cariche.

L'attività normativa della Commissione

Il Trattato di Lisbona semplifica il panorama degli atti normativi europei (limitandoli a direttive, regolamenti e decisioni, con l'eliminazione degli strumenti normativi relativi al secondo ed al terzo pilastro) (39) ed introduce la distinzione tra atti legislativi e non legislativi, utilizzando però una nozione *sui generis*, che non trova riscontro negli ordinamenti nazionali, in quanto basata non sul contenuto o sulla portata, ma sulla procedura utilizzata (40). Accanto alle procedure legislative, ordinarie o speciali (volte all'emanazione degli atti legislativi), il Trattato di Lisbona ha infatti previsto espressamente due tipologie di atti normativi non legislativi, a cui se ne affianca una terza. Vi sono, innanzitutto, gli atti normativi delegati, espressione di «poteri formali sub-legislativi» (41) della Commissione (42); in secondo luogo, gli atti di esecu-

Note:

(31) Art. 12, c. 4, TUE.

(32) G. Guarino, *Ratificare Lisbona?*, cit., 52.

(33) Art. 121, c. 4 TUE (ex art. 99 Trattato CE) per cui spetta alla Commissione, e non più al Consiglio su raccomandazione della Commissione, rivolgere gli avvertimenti agli Stati le cui politiche economiche non sono coerenti con gli indirizzi di massima o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria.

(34) Art. I-28, Trattato costituzionale.

(35) In particolare, «contribuendo alla formulazione, preparazione e attuazione delle decisioni politiche e conducendo all'occorrenza, a nome del Consiglio e su richiesta della presidenza, un dialogo politico con terzi» (art. 26 TUE, abrogato dal Trattato di Lisbona).

(36) Su cui si v. *Sul duplice ruolo dell'Alto rappresentante*, cfr. C. Kaddous, *Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty*, in *The Lisbon treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?*, a cura di S. Griller e J. Ziller, Wien, Springer, 2008, 205 ss.

(37) Art. 18, c. 2 e 3, TUE.

(38) Art. 18, c. 4, TUE.

(39) Art. 288 TUE, che riprende il vecchio art. 249, Trattato CE, con l'unica variazione che la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi, tranne nei casi in cui designa i destinatari (rovesciando la formulazione precedente).

(40) Si v. U. Draetta, *La funzione legislativa*, cit., 678 ss. Cfr. anche V. Cerulli Irelli e F. Barazzoni, *Gli atti dell'Unione*, in *Le nuove istituzioni europee*, cit., 309 ss.

(41) Come definiti da G. Guarino, *Ratificare Lisbona?*, cit., 66.

(42) Art. 290 TUE.

zione, in cui la Commissione può venire sostituita agli Stati (cui compete generalmente dare esecuzione alle norme europee) allorché siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione (43); infine, gli atti non legislativi adottati sulla base di specifiche norme del Trattato (44).

La distinzione tra le diverse tipologie di atti rimane ancora incerta, specie sotto il profilo teorico, tanto che viene previsto che le norme delegate o di esecuzione debbano riportare i termini "delegato" e "di esecuzione" nel loro titolo.

Inoltre, l'introduzione della distinzione tra atti legislativi e non legislativi non ha conseguenze di grande rilievo, né per quanto riguarda il regime giuridico degli atti, né per quanto riguarda l'assetto dei poteri. Innanzitutto, non rileva quanto all'obbligo di motivazione (che vale per tutti gli atti normativi) o per l'individuazione del giudice cui fare ricorso (data l'unicità della giurisdizione europea), pur rilevando sotto altri profili: per esempio, il diritto dei Parlamenti nazionali di contestare il mancato rispetto del principio di sussidiarietà riguarda solo gli atti legislativi (45); l'obbligo del Consiglio di deliberare in seduta pubblica si riferisce solo agli atti legislativi (46); e la distinzione incide sulla legiti-

mazione processuale delle persone fisiche e giuridiche a proporre un ricorso innanzi ai giudici europei (47).

Non rileva, infine, quanto all'assetto dei poteri, dal momento che, pur se le norme generali sembrano attribuire alla Commissione esclusivamente competenze delegate o di esecuzione (rispetto alle quali dovrà essere ripensata la procedura di comitologia), invero numerose norme attribuiscono specifiche competenze normative alla Commissione, mentre una norma generale limita le competenze di esecuzione del Consiglio.

Note:

(43) Art. 291 Tfeue.

(44) Ad esempio in materia di concorrenza ed aiuti di Stato (art. 105 e 108 Tfeue). Cfr. anche M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007*, cit., 644 ss. e P. Ponzano, *'Executive' and 'delegated' acts: The situation after the Lisbon Treaty*, in *The Lisbon treaty*, cit., 135 ss.

(45) Art. 12 Tfeue, art. 69 Tfeue e Protocollo n. 2 *sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*.

(46) Art. 16, c. 8 Tfeue e art. 15 c. 2, Tfeue.

(47) Si v. anche M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007*, cit., 638 ss. e J.B. Liisberg, *The EU Constitutional Treaty and Its Distinction between Legislative and Non-Legislative Acts: Oranges Into Apples?*, Jean Monnet Working Paper Series n. 01/06.

La cooperazione amministrativa

di Edoardo Chiti

Il Trattato di Lisbona prevede una nuova competenza dell'Unione, relativa alla "cooperazione amministrativa". Si tratta di una competenza di sostegno, volta a migliorare la capacità delle amministrazioni domestiche di dare piena ed effettiva attuazione al diritto europeo. La nuova competenza è in linea con l'*acquis* amministrativo europeo ed offre nuove opzioni alle istituzioni politiche dell'Unione nel processo di integrazione amministrativa.

Premessa

La terza parte del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, relativa alle politiche dell'Unione ed alle azioni interne, si chiude con un titolo dedicato alla "cooperazione amministrativa". Si tratta di uno dei tre profili principali attraverso i quali la questione amministrativa rileva nel Trattato di Lisbona: gli altri attengono ai caratteri dell'amministrazione europea, che deve essere «aperta, efficace ed indipendente» (1), ed ai diritti ad una buona amministrazione sanciti dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, alla quale si attribuisce lo stesso valore giuridico dei trattati (2).

Il titolo dedicato alla "cooperazione amministrativa" consta di un solo articolo, l'art. 197, che contiene tre disposizioni principali. Anzitutto, l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, essenziale per il buon funzionamento dell'Unione, è considerata una questione di interesse comune. Si prevede, poi, che l'Unione possa sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliora-

Note:

(1) Come disposto dall'art. 298 del Tfeue.

(2) Su questo punto, si veda *supra* il contributo di M. Cartabia, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*