

I PRINCIPI E LE REGOLE DEL TRATTATO DI RIFORMA

SOMMARIO

1. Il metodo, la struttura e i contenuti della riforma. - 2. L'integrazione del preambolo. - 3. Il riconoscimento della personalità giuridica esclusiva dell'Unione. - 4. L'ampliamento dei valori. - 5. La nuova enunciazione degli obiettivi. - 6. L'accresciuta centralità dei diritti fondamentali (con rinvio). - 7. La conferma dei principi di attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità. - 8. La ripartizione delle competenze dell'Unione. - 9. La disciplina più rigorosa della clausola di flessibilità. - 10. Il rinnovamento dell'assetto istituzionale (con rinvio). - 11. L'esercizio delle competenze: la razionalizzazione degli atti e delle procedure. - 12. Le innovazioni nelle singole competenze dell'Unione. - 13. La clausola-passerella. - 14. Gli Stati membri: l'adesione e il recesso. - 15. Gli Stati membri: i rapporti con l'Unione. - 16. Le cooperazioni rafforzate. - 17. L'entrata in vigore del trattato di riforma. - 18. La futura modifica dei trattati riformati.

1. IL METODO, LA STRUTTURA E I CONTENUTI DELLA RIFORMA

La soddisfazione del primo ministro portoghese José Socrates era ben motivata il 19 ottobre 2007. Poteva ben dire che «l'Europa è uscita dalla sua crisi istituzionale ed è pronta ad affrontare le sfide del futuro». I lavori della Conferenza intergovernativa da lui presieduta come Presidente *pro-tempore* del Consiglio europeo si erano conclusi felicemente dopo meno di tre mesi dal loro inizio.

Una CIG insolitamente breve al cui rapido buon esito avevano concorso almeno tre fattori. Il grosso del lavoro e le conseguenti innovazioni erano frutto della Convenzione europea e, con le modificazioni concordate in seno alla precedente CIG, erano confluiti nel progetto di *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*. La presidenza tedesca del primo semestre 2007 aveva ripreso le fila del processo di riordino dei trattati impegnandosi in consultazioni bilaterali approfondite conclusesi con una relazione sull'inevitabilità

di un metodo di modifica dei trattati vigenti alternativo a quello della Costituzione, ma rispettoso della sostanza di quest'ultima. Ad accordo politico raggiunto, il mandato conferito, sulla base della relazione Merkel, dal Consiglio europeo del 21-23 giugno 2007 è analitico al dettaglio nel costituire «la base e il quadro esclusivi» della nuova Conferenza intergovernativa.

La presidenza portoghese aveva pertanto avuto buon gioco nel dare piena attuazione ai propri compiti, di natura in larga parte tecnica, in tempi brevi: prima nel tradurre in sole quattro settimane il mandato alla Conferenza in un *draft treaty* e quindi nel gestire la Conferenza stessa esaurendo i lavori in meno di tre mesi, dall'apertura a Bruxelles, il 23 luglio 2007, alla conclusione a Lisbona, il 19 ottobre 2007. È il *Mosteiro dos Jerónimos*, capolavoro dell'arte manuelina e patrimonio mondiale dell'umanità, ad ospitare la cerimonia della firma, mentre si avverte l'eco delle parole («*L'Europa ha fame d'Avvenire*») del grande poeta ed europeista Fernando Pessoa, sepolto nell'attiguo chiostro.

Il testo del nuovo trattato si rifa al progetto di trattato costituzionale, ma da questo differisce per il metodo, la struttura, i contenuti.

Il metodo

Si recupera per intero la tradizione comunitaria degli interventi di riforma, sempre ancorata ai trattati originari, cui sono apportate modificazioni e integrazioni con una filosofia intergovernativa, cui danno di norma applicazione tre livelli di addetti ai lavori — i diplomatici, i ministri degli esteri, i capi di Stato o di governo — con una presenza di esponenti della Commissione europea e del Parlamento europeo.

È accantonato per il momento il metodo alternativo seguito per il trattato costituzionale, che aveva in sé le due grandi novità della preparazione del testo ad opera di un'entità d'ispirazione sovranazionale, la Convenzione europea, e dell'unificazione del quadro normativo primario dell'Unione in un solo trattato, sostitutivo per intero dei trattati preesistenti.

La struttura

Il recupero del metodo intergovernativo, a discapito di quello bifase sovranazionale-intergovernativo sperimentato per la Costituzione europea, si riflette necessariamente sulla struttura del testo. Con l'obiettivo di riprendere tutte le parti possibili del trattato costituzionale per trasferirle, con i necessari aggiustamenti, nei trattati preesistenti, il nuovo trattato ha raccolto la totalità delle modifiche in due soli articoli. L'articolo '1' comprende in 61 punti le modifiche al *Trattato sull'Unione europea (TUE)*, la cui denominazione resta immutata. L'art. '2' comprende invece in 295 punti le modifiche al Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE), che prende la nuova denominazione di *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)*.

In aggiunta ai due articoli con le modifiche ai trattati vi sono cinque articoli di disposizioni finali. Sono stabiliti, nell'ordine, la durata illimitata del trattato di riforma (art. 3); l'allegazione al trattato di un protocollo n. 1, con le modifiche dei protocolli già allegati ai trattati in essere (compreso il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica - CEEA), e di un protocollo n. 2, con le modifiche del trattato CEEA (art. 4); l'allegazione, come parte integrante del trattato di riforma, delle «tabelle di corrispondenza» con la nuova numerazione da applicare agli articoli (nonché alle sezioni, ai capi, ai titoli e alle parti) del TUE e del TFUE (art. 5); la statuizione sulla ratifica del trattato ai fini della sua entrata in vigore il 1° gennaio 2009 ovvero il primo giorno del mese successivo all'avvenuto deposito dell'ultimo strumento di ratifica (art. 6); il deposito del trattato, redatto nelle ventitré lingue ufficiali dell'Unione, negli archivi del governo della Repubblica italiana (art. 7).

Riguardo alle tabelle di corrispondenza va notato, ad evitare possibili errori nell'identificazione degli articoli d'interesse dell'operatore o dello studioso della materia, come siano in gioco tre diverse numerazioni: la numerazione del TUE o del TCE da riformare, la numerazione adottata dal Trattato di Lisbona (con abrogazioni e inserimento di nuovi articoli con un numero accompagnato da 'bis', 'ter', o da una lettera), la rinumerazione dei trattati riformati, con il ripristino della piena continuità numerica degli articoli (dall'1 al 55 per il TUE e dall'1 al 358 per il TFUE, per complessivi 413 articoli).

Nell'analisi della riforma si farà riferimento agli articoli della numerazione del Trattato di Lisbona, in modo da consentire di ritrovarne il testo nel trattato medesimo, e si farà altresì riferimento, (con un 'poi') anche alla successiva (ri)numerazione, per rendere fruibile il volume anche con riferimento al consolidamento dei trattati riformati.

Nell'*Atto finale* la Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri dà atto di avere adottato i seguenti testi:

- I. Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea
- II. Protocolli. Sub A i protocolli allegati direttamente al TUE, al TFUE, se del caso al TCEEA; sub B i protocolli allegati al Trattato di Lisbona
- III. Tabella di corrispondenza di cui all'art. 5 del Trattato di Lisbona
- IV. Dichiarazioni allegate allo stesso Atto finale, e precisamente:
 - A. dichiarazioni relative a disposizioni dei trattati, dal n. 1 al n. 43
 - B. dichiarazioni relative a protocolli allegati ai trattati, dal n. 44 al n. 50.

Inoltre: dichiarazioni degli Stati membri di cui la Conferenza prende atto, dal n. 51 al n. 65.

Per l'articolazione della struttura dei due trattati riformati e l'elenco dei protocolli e delle dichiarazioni si rinvia alle apposite tavole della seconda parte del volume.

I contenuti

Il trattato di riforma si risolve in una raccolta di modifiche ai trattati in essere. La fonte delle modifiche è il trattato costituzionale, rispetto al quale, come si vedrà, vi sono delle cose in meno e anche qualcosa in più o di diverso. Essendosi dovuto peraltro collocare le disposizioni del testo costituzionale nei testi vigenti si è persa la linearità del primo, che comprendeva una prima parte senza titolo per disegnare l'architettura costituzionale dell'Unione e una seconda parte con l'integrazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, mentre le disposizioni tecniche sulle politiche e il funzionamento dell'Unione si ritrovavano tutte nella parte terza, seguita a sua volta dalle disposizioni generali e finali. Per ritrovare le disposizioni del trattato costituzionale nei trattati riformati è necessaria

un'operazione di ricerca concettuale e tecnica, anche se le disposizioni a carattere più generale o a maggiore valenza costituzionale, quelle della parte prima del trattato cui si è stati costretti a rinunciare, le si trova più nel TUE che nel TFUE, essendosi peraltro richiamata, con lo stesso valore giuridico dei trattati, l'intera Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Se gran parte delle innovazioni del trattato costituzionale sono state recepite dal trattato di riforma, risulta invece cancellata con decisione la filiera più propriamente costituzionale disegnata a suo tempo dalla Convenzione europea. Cade, con il salvataggio di un solo capoverso, il preambolo, dove si qualificava l'Europa come «Unita nella diversità» e si esprimeva riconoscenza ai membri della Convenzione europea per avere elaborato il progetto della «Costituzione» a nome dei cittadini e degli Stati d'Europa. Sono soppressi i termini «costituzione» e «costituzionale». Si rinuncia all'enunciazione dei simboli, anche di quelli, come la bandiera, che sventola ormai da decenni accanto alle bandiere nazionali. Si cambia il 'timbro' di chi è chiamato contemporaneamente alla presidenza del Consiglio Affari esteri e a una delle vicepresidenze della Commissione, in modo che si presenti come alto rappresentante dell'Unione e non già come ministro degli affari esteri dell'Unione. Si torna a fare un *maquillage* degli atti legislativi dell'Unione, in modo che la loro natura di leggi europee e di leggi quadro europee continui ad essere rivestita del velo di più anonimi regolamenti e direttive. Non si deve lasciare spazio in alcun modo all'eventualità che l'Unione europea, pur restando un'organizzazione originale e inconfondibile, riecheggi, nel suo quadro normativo primario, i caratteri ritenuti esclusivi di uno Stato. Non si debbono creare appigli, e in questa direzione la scelta può essere ritenuta invece opportuna, per rendere più probabile e diffuso il ricorso al referendum per la ratifica del trattato.

2. L'INTEGRAZIONE DEL PREAMBOLO

Il ricorso al metodo tradizionale del trattato modificativo in luogo di quello innovativo di un trattato unico e sostitutivo dei precedenti ha comportato innanzi tutto il sacrificio del preambolo del trattato

costituzionale. Un preambolo largamente dibattuto in seno alla Convenzione europea e alla successiva Conferenza intergovernativa dovendo presentarsi come l'introduzione e la prima chiave di lettura del *corpus iuris* costituzionale.

A salvarsi dalla soppressione è solo il primo capoverso, che si trova ad essere inserito quale secondo capoverso del preambolo del TUE. Legando i «valori» alle «eredità» il breve testo aggiuntivo dà il senso di una continuità della vicenda dell'Europa alla ricerca della sua unità: «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».

Il riferimento, nel nuovo capoverso, alle eredità religiose è stato ritenuto comprensivo delle radici cristiane o giudaico-cristiane, pure invocate da più paesi, che sono peraltro rese manifeste dalla collocazione della persona umana al centro della costruzione unitaria dell'Europa, mentre l'assenza di un richiamo espresso a quelle radici implica l'appartenenza all'identità europea della libertà di ciascuno di vivere la propria fede o di non viverne alcuna e l'apertura alla coabitazione e al dialogo di tutte e con tutte le religioni. Trovano inoltre una collocazione diretta nei trattati il riconoscimento da parte dell'Unione dello «status di cui godono negli Stati membri» le chiese e l'impegno al mantenimento con esse di un «dialogo aperto, trasparente e regolare» (art. 16C, poi 17, TFUE). Precisazioni di sicura rilevanza se si consideri la pluralità di atteggiamenti degli Stati membri rispetto alla religione, per cui si hanno Stati con una Chiesa di Stato o con connotazioni confessioniste, Stati con un sistema di separazione sostanziale o formale, Stati con un pluralismo confessionale e accordi con la Chiesa.

Va ricordato come il preambolo di un trattato, al di là del suo rilievo simbolico e delle sue enunciazioni programmatiche di largo respiro, sia qualcosa di diverso da una mera dichiarazione di intenti. Vi sono infatti spesso disegnati dei principi che, se non sono da considerare delle vere e proprie basi giuridiche, possono fungere da ancoraggio per affermare caratteri peculiari del diritto comunitario e per riconoscere all'Unione competenze ulteriori rispetto a quelle attribuitele in modo esplicito. In passato, è accaduto che la Corte

di giustizia facesse riferimento al preambolo del Trattato istitutivo della Comunità europea per ricavare il principio dell'effetto diretto del diritto comunitario e per giustificare interventi in materia di ambiente e di tutela dei consumatori.

3. IL RICONOSCIMENTO DELLA PERSONALITÀ GIURIDICA ESCLUSIVA DELL'UNIONE

Nel suo testo riformato il TUE riconosce la personalità giuridica dell'Unione in modo chiaro e diretto: «**L'Unione ha personalità giuridica**» (art. 46A, poi 47). È opinione diffusa che, pure in assenza di un'esplicita statuizione dei trattati vigenti, l'Unione goda già di una sua propria personalità giuridica, ma la soluzione adottata dalla riforma pone fine ad ogni incertezza e supera le ambiguità connesse alla coesistenza di una pluralità di personalità giuridiche all'interno della costruzione europea.

Titolare di una personalità giuridica esclusiva, l'Unione, soggetto di diritto internazionale, viene ad avere, in ciascuno degli Stati membri, la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali. Potrà acquisire beni e assumere obbligazioni, agire ed essere convenuta in giudizio, negoziare e concludere accordi internazionali per l'intero campo di azione delle sue competenze (v. artt. 188L e 188N, poi 216 e 218, TFUE), rendersi membro di organizzazioni internazionali partecipando alla loro costituzione o aderendo a quelle già esistenti, come già previsto per la *Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*. Non è peraltro autorizzata, solo per il fatto di avere la personalità giuridica, a «legiferare o ad agire al di là delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati» (dich. n. 24).

Al riconoscimento all'Unione di una personalità giuridica unica segue per logica, se non per necessità, la **soppressione della struttura dell'Unione in tre pilastri** stabilita a Maastricht: sparisce il pilastro dato dalla Comunità europea, non essendoci più che la sola Unione europea, mentre i due pilastri della politica estera e di sicurezza comune e della cooperazione di polizia e giudiziaria in mate-

ria penale rientrano nel diritto comune dell'Unione, che potrà peraltro continuare ad operare, in specie nel primo dei due ambiti, con procedure speciali e non solo con quella ordinaria.

La scelta della personalità giuridica e del tipo di architettura dell'Unione dovrebbe contribuire ad accrescerne la visibilità, la trasparenza di funzionamento, l'efficacia e la coerenza dell'azione, la capacità di realizzazione degli obiettivi perseguiti.

4. L'AMPLIAMENTO DEI VALORI

I valori sui quali si fonda l'Unione sono, nell'ordine, il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti appartenenti a una minoranza (art. 1 bis, poi, 2, prima parte, TUE).

L'enunciazione dei **valori fondamentali dell'Unione**, più ampia di quella dei trattati vigenti, ha non solo un significato storico e simbolico ma una valenza concreta sotto due profili: il rispetto di questi valori e l'impegno a promuoverli è, per uno Stato europeo, una condizione di accesso all'Unione (art. 49 TUE); la violazione grave e persistente degli stessi valori può portare a una decisione di sospensione dello Stato membro che se ne sia reso responsabile da alcuni dei diritti di partecipazione, compresi i diritti di voto in Consiglio (art. 7 TUE). Se ne ricava che i valori indicati nella prima parte dell'art. 1 bis hanno un contenuto giuridico sostanziale potendosi così verificare l'adempimento o l'inadempimento dell'obbligo di rispettarli e promuoverli.

Non si è proceduti a qualificare i valori dell'Unione come «universali» per un atteggiamento di prudenza e di riserbo perché, essendo essi ritenuti propri dell'identità europea, non li si è voluti intendere come necessariamente condivisi da ogni altro Stato e popolo.

Nella seconda parte dell'art. 1 bis si aggiunge che i valori dell'Unione «sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Caratteri tutti che valgono ad interpretare in modo più compiuto i valori enumerati nella prima parte dell'articolo e a definire meglio il model-

lo europeo di società. Si ritiene che la loro portata giuridica sia inferiore a quella dei valori segnalati in precedenza non consentendo, nel caso di una loro violazione, l'apertura della procedura di sospensione dei diritti di partecipazione.

5. LA NUOVA ENUNCIAZIONE DEGLI OBIETTIVI

Gli obiettivi dell'Unione sono enunciati, in modo più raccolto ed esteso di quanto non statuiscono i trattati vigenti, fin dalle disposizioni generali del TUE, in modo da dare una risposta esauriente al quesito *l'Europa, perché?* prima e più ancora che a quello *l'Europa, per fare cosa?* (art. 2, poi 3, TUE).

Ad essere indicato per primo è l'obiettivo politico per antonomasia della promozione della pace, cui viene aggiunta la promozione dei valori e del benessere dei popoli dell'Unione. Seguono l'obiettivo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e quello dell'instaurazione di un mercato interno. Quest'ultimo, esistente fin dalle origini della Comunità (almeno come mercato comune), è bilanciato in modo accorto da una pluralità di obiettivi a carattere sociale. Si hanno così lo sviluppo sostenibile, l'economia sociale di mercato, la piena occupazione, l'elevato livello di tutela dell'ambiente, la lotta all'esclusione sociale e alle discriminazioni, la parità donna-uomo, la solidarietà intergenerazionale e interstatale, la tutela del minore, la coesione. Un **insieme di obiettivi a forte caratura sociale** che, di ricalzo ai valori fondamentali dell'Unione, intendono configurare in maniera avanzata il **modello europeo di società**.

Tra le numerose novità sono da segnalare il riferimento alla stabilità dei prezzi, voluto dalla Banca centrale europea, come una delle basi dello sviluppo sostenibile, e la qualificazione della coesione come non solo economica e sociale, ma anche territoriale, mentre la conferma tra gli obiettivi della parità donna-uomo assume una forza nuova per essere la stessa compresa anche tra i valori.

Nel passare dalla definizione degli obiettivi interni a quella degli obiettivi propri delle «relazioni con il resto del mondo» si va egualmente al di là di quanto stabilito dai trattati vigenti. Ci si riferisce alla

pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani. Un riferimento specifico di grande rilievo politico, considerata la situazione delle relazioni internazionali, è fatto infine al contributo dell'Unione «alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite».

Rispetto al testo costituzionale vi sono delle differenze più o meno significative. Per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia si precisa che va «assicurata la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima». Sparisce invece, con riguardo all'obiettivo del mercato interno, l'attestazione che in esso «la concorrenza è libera e non è falsata»: è stata pertanto raccolta l'osservazione del presidente francese Sarkozy sulla natura di mezzo e non di obiettivo della concorrenza. Al posto della frase eliminata, nel protocollo sul mercato interno e la concorrenza, voluto dal *premier* britannico Brown, si afferma che «il mercato interno ai sensi dell'art. 2 del trattato sull'Unione europea comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata». D'altro canto, a conferma del diritto di cittadinanza della concorrenza nel sistema europeo, si ha il richiamo, all'art. 97 ter, poi 119, par. 1, TFUE (ex-art. 4TCE), al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Resta inoltre confermata la competenza esclusiva dell'Unione nella «definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno» (art. 2B, poi 3, par. 1, lett. b, TFUE).

Altre differenze rispetto al trattato costituzionale sono date dall'esplicitazione che «l'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro», con il chiaro sottinteso di una vocazione ad includere nell'UEM tutti gli Stati membri, e la premessa, nella definizione degli obiettivi esterni, del contributo dell'Unione «alla protezione dei suoi cittadini». È un'aggiunta, quest'ultima, voluta dalla Francia come deterrente alle delocalizzazioni e al dumping sociale e ambientale da parte di paesi terzi. Sulla richiesta ha di certo influito il diffuso stato di preoccupazione, manifestatosi durante la cam-

pagna referendaria per la ratifica della costituzione europea, sulla capacità dell'Unione di salvaguardare la competitività dell'Europa e il benessere delle sue popolazioni.

6. L'ACCRESCIUTA CENTRALITÀ DEI DIRITTI FONDAMENTALI (CON RINVIO)

La centralità dei diritti fondamentali viene accentuata. Li si riconosce con il richiamo espresso alla Carta dei diritti che, pur se, a differenza di quanto avveniva con la costituzione europea, non è integrata nei trattati, ha di questi «lo stesso valore giuridico». Li si rafforza prevedendo l'adesione dell'Unione alla CEDU. Si conferisce una dose di flessibilità all'interpretazione e all'applicazione giurisprudenziali del diritto dell'Unione in materia statuendo che di esso fanno parte, «in quanto principi generali», i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (art. 6 TUE e dich. n. 2).

L'attribuzione di **un valore giuridico vincolante alla Carta** rappresenta un passaggio importante nella considerazione dei diritti fondamentali, la cui tutela, a livello europeo, è stata assicurata dapprima da una giurisprudenza coraggiosa e ha trovato poi un riscontro nei trattati solo a Maastricht e, in modo più compiuto, ad Amsterdam.

A maggiore chiarimento della portata della tutela garantita dall'Unione ai diritti fondamentali è bene segnalare in anticipo alcune delle «clausole orizzontali» della Carta:

- il rispetto dei diritti fondamentali incombe solo sull'Unione — istituzioni, organi e organismi della stessa — e sugli Stati membri allorché attuino il diritto dell'Unione;
- i diritti della Carta previsti anche da altre disposizioni dei trattati si esercitano secondo queste ultime;
- i diritti della Carta corrispondenti a quelli della CEDU hanno significato e consistenza uguali a quelli conferiti dalla Convenzione non essendo peraltro preclusa una protezione più estesa da parte dell'Unione;

- i diritti della Carta corrispondenti a quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri sono interpretati in armonia con dette tradizioni;
- i principi, distinti dai diritti, contenuti nella Carta possono essere invocati dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo della legalità degli atti con i quali siano messi in opera da parte dell'Unione o degli Stati membri in sede di attuazione del diritto dell'Unione.

Una rappresentazione sia pure sommaria dei diritti, delle libertà e dei principi «sanciti» nella Carta sarà fatta nel successivo capitolo quinto, dedicato alla presenza del cittadino europeo nell'Unione. Va rilevato peraltro che, ai sensi di uno specifico protocollo allegato ai trattati riformati, la Carta non è applicabile al Regno Unito e alla Polonia, anche se quest'ultima, nel passaggio dal precedente governo all'attuale, aveva fatto trapelare il dubbio sull'intenzione di avvalersi della deroga.

7. LA CONFERMA DEI PRINCIPI DI ATTRIBUZIONE, SUSSIDIARIETÀ, PROPORZIONALITÀ

Il trattato di riforma riprende ed enuncia con chiarezza i principi che presiedono alla delimitazione e all'esercizio delle competenze dell'Unione (art. 3 ter, poi 5, TUE). A presiedere alla delimitazione delle competenze dell'Unione rispetto alle competenze degli Stati membri è il principio di attribuzione, mentre i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che del primo sono considerati dei corollari, presiedono all'esercizio delle competenze dell'Unione.

Il **principio di attribuzione**, il cui presupposto è dato dalla titolarità esclusiva della «competenza delle competenze» da parte degli Stati, si risolve nel circoscrivere le competenze dell'Unione alle sole «competenze che le sono attribuite dagli Stati membri per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti».

Secondo il **principio di sussidiarietà**, l'Unione interviene nei settori che non siano di sua competenza esclusiva solo se il suo livello di decisione può essere ritenuto più pertinente di quelli nazionale e infranazionale in quanto più efficace rispetto al raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Per il **principio di proporzionalità**, l'intervento dell'Unione deve essere comunque limitato nel contenuto e nella forma, qualunque sia il tipo di competenza esercitata, a «quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei trattati».

I principi di sussidiarietà e di proporzionalità debbono essere applicati, da parte delle istituzioni dell'Unione, in conformità del relativo protocollo. In particolare, ogni progetto di atto legislativo europeo deve essere motivato con riferimento ai suddetti principi e accompagnato da una scheda perché possa esserne valutato il rispetto. Sono inoltre previsti, a garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà, un controllo politico, ad iniziativa dei parlamenti nazionali, e un controllo giudiziario, promosso, a nome degli stessi parlamenti nazionali, dagli Stati membri di appartenenza mediante un ricorso per violazione.

In conseguenza forse dell'esito negativo dei referendum francese e olandese si è avuta una sottolineatura più rigorosa, in sede di riforma, nella delimitazione e nella possibile evoluzione delle competenze dell'Unione. Si precisa pertanto che l'Unione agisce «esclusivamente» nei limiti delle competenze attribuitele dagli Stati membri nei trattati (art. 3 ter, poi 5, par. 2, TUE); che il campo d'applicazione di una competenza concorrente copre «unicamente» gli elementi disciplinati dall'atto legislativo dell'Unione e non l'intero settore (per cui nella restante parte del settore gli Stati membri possono continuare a legiferare: v. protocollo sull'esercizio delle competenze concorrenti); che la personalità giuridica non consente all'Unione di legiferare o di agire «al di là delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri» (dich. n. 24); che si può anche avere una riduzione delle competenze dell'Unione, con un loro ritorno agli Stati membri, in conseguenza di una revisione ordinaria dei trattati o dell'abrogazione di atti legislativi dell'Unione (art. 48 par. 2 TUE e dich. n. 18, introdotta, al pari del protocollo richiamato in precedenza, su proposta della Repubblica ceca); che la nuova disciplina della PESC non incide sui poteri esistenti degli Stati membri (dich. n. 13).

Sulla stessa linea di rigore si muovono la formulazione e i chiarimenti interpretativi in ordine alla **clausola di flessibilità**. È escluso il suo utilizzo «per ampliare la sfera dei poteri dell'Unione» o per il raggiungimento degli obiettivi della PESC o dei soli obiettivi della

promozione della pace, dei valori dell'Unione, del benessere dei popoli europei (art. 308, poi 352, par. 4, TFUE e dich. nn. 41 e 42).

8. LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE DELL'UNIONE

Non si procede neppure con la riforma a una vera catalogazione delle competenze dell'Unione, procedura tipica degli Stati federali, ma se ne fa solo una classificazione in tre categorie, cui sono aggiunte, fuori schema, il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione e la politica estera e di sicurezza comune (artt. 2A ss, poi 2 ss., TFUE e 10C ss., poi 23 ss., TUE).

La prima categoria di competenze è data dalle **competenze esclusive**, relative ai seguenti ambiti o settori: unione doganale, regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, politica monetaria per la zona euro, conservazione delle risorse biologiche del mare, politica commerciale comune, accordi internazionali necessari all'esercizio della competenza interna dell'Unione. Per questi settori solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, mentre gli Stati membri possono farlo solo se autorizzati dall'Unione o per mettere in opera gli atti dell'Unione.

La seconda categoria di competenze, la più estesa, è quella delle **competenze concorrenti o condivise**, relative ai settori nei quali i trattati attribuiscono all'Unione una competenza diversa da quella esclusiva o di appoggio. Quali suoi settori principali sono indicati il mercato interno, alcuni aspetti della politica sociale, la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e la pesca (salvo le risorse biologiche del mare), l'ambiente, la protezione dei consumatori, i trasporti, le reti transeuropee, l'energia, lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, alcuni aspetti inerenti a problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica. Per i settori di competenza concorrente tanto l'Unione quanto gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, ma i secondi possono farlo solo se e in quanto la prima non l'abbia ancora fatto o abbia cessato di farlo. Rientrano tra i settori di competenza concorrente anche la ricerca, sviluppo tecnologico e spazio e la cooperazione

allo sviluppo e aiuto umanitario, ma in questi settori l'intervento dell'Unione non si realizza per il tramite della legislazione bensì con l'adozione di programmi o azioni, restando gli Stati membri liberi di agire per loro conto: l'inclusione di questi due settori è dovuta verosimilmente all'entità delle risorse finanziarie europee investite, ma sarebbe stato forse più coerente comprenderle, com'è nella sostanza, tra le competenze di appoggio.

La terza categoria di competenze è quella definibile delle **competenze di appoggio**, ma il trattato parla di azioni di sostegno, coordinamento o completamento da parte dell'Unione. I settori interessati da queste azioni, intese ad integrare con il valore aggiunto del marchio europeo gli interventi degli Stati membri, sono: tutela e miglioramento della salute umana, industria, cultura, turismo, istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, protezione civile, cooperazione amministrativa. Per questi settori, più ampi di quelli preesistenti essendovi stati inclusi turismo, sport, protezione civile e cooperazione amministrativa, le azioni dell'Unione sono intese a migliorarne l'andamento mentre il ruolo legislativo resta in capo agli Stati membri essendo vietata all'Unione l'adozione di atti intesi all'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali.

Per motivazioni tecniche e politiche si è preferito tenere al di fuori e separate dalla tripartizione delle competenze dell'Unione le due **competenze specifiche del coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione e della definizione e attuazione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC)**, di cui è parte integrante la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). Per il coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione, politiche che sono e restano proprie degli Stati membri, è previsto che il Consiglio adotti delle misure, definendo in particolare «gli indirizzi di massima» per le politiche economiche (applicandosi inoltre «disposizioni specifiche» per gli Stati membri la cui moneta è l'euro) e «gli orientamenti» per le politiche dell'occupazione. È anche riconosciuto, con una disposizione innovativa rispetto ai trattati vigenti, che l'Unione possa «prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri». Per la PESC, disciplinata nel TUE, è precisato che la «competenza dell'Unione... 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 una difesa comune».

9. LA DISCIPLINA PIÙ RIGOROSA DELLA CLAUSOLA DI FLESSIBILITÀ

La clausola di flessibilità è prevista per dare al sistema delle competenze un elemento di elasticità consentendo all'Unione la possibilità di condurre un'azione necessaria alla realizzazione degli obiettivi dei trattati anche in assenza dei poteri che sarebbero richiesti a tal fine (art. 308, poi 352, TFUE).

Prevista già dai trattati oggetto della riforma, **la clausola si rifa al principio dei poteri impliciti**, per il quale un'organizzazione internazionale può utilizzare tutti i mezzi a sua disposizione per realizzare gli scopi fissati dal proprio trattato istitutivo anche se gli stessi non siano indicati in modo esplicito. Nel corso della vicenda comunitaria il ricorso frequente alla clausola si è andato riducendo a mano a mano che, con i trattati di revisione, venivano introdotte nuove basi giuridiche la cui assenza era il presupposto del suo utilizzo.

Rispetto alla disciplina già esistente la riforma ha confermato la clausola ma ne ha circoscritto e reso più rigoroso il ricorso introducendo le seguenti variazioni:

- il Consiglio continua a deliberare all'unanimità, cosa più difficile di prima in un'Europa a 27 e più membri, ma previa approvazione e non più il semplice parere del Parlamento europeo;
- la Commissione ha l'obbligo di richiamare l'attenzione dei parlamenti nazionali, nell'ambito della procedura di controllo del principio di sussidiarietà, sulle proposte fatte ricorrendo alla clausola di flessibilità;
- è escluso, con un'esplicita statuizione, che il ricorso alla clausola e l'adozione delle conseguenti misure possano condurre a un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati lo escludono perché altrimenti si avrebbe una violazione del principio di attribuzione e una vera revisione implicita dei trattati;

- è escluso altresì in modo espresso il ricorso alla clausola di flessibilità per il raggiungimento degli obiettivi propri della PESC e non è neppure consentito l'utilizzo della clausola per il raggiungimento, da parte dell'Unione, degli obiettivi della promozione della pace, dei suoi valori e del benessere dei suoi popoli o «per ampliare la sfera delle competenze dell'Unione» (v. anche dich. nn. 41 e 42);
- sono stati ampliati infine i settori di intervento delle competenze condivise e delle competenze di appoggio venendosi così a limitare il campo di possibile operatività della clausola.

10. IL RINNOVAMENTO DELL'ASSETTO ISTITUZIONALE (CON RINVIO)

Le istituzioni sono al servizio del progetto europeo mirando a soddisfare, con la loro azione, gli interessi dell'Unione e, considerata la duplice fonte di legittimazione di questa, gli interessi dei cittadini e quelli degli Stati membri.

Non sorprende la priorità data, nel processo di riforma, all'**architettura istituzionale dell'Unione** considerato che questa, con il tempo, si è venuta modificando in una continuità che ha lasciato intatta, nella sostanza, quella delle origini. Imperniata non già sulle simmetriche complementarità della divisione dei poteri ma su **un equilibrio di stampo quasi geometrico**, con la Commissione investita del potere di iniziativa e il Consiglio e il Parlamento europeo che esercitano di norma insieme la funzione legislativa. Un triangolo al quale si affianca, a forgiare **un quadripartitismo istituzionale**, la Corte di giustizia, cui spetta di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione. Non ha pieno titolo per rientrare nel quadro istituzionale il Consiglio europeo, la cui nascita risale a una decisione del Vertice europeo di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974 per trovare un suo formale riconoscimento solo con l'Atto unico del 1986 e, in modo più compiuto, con il Trattato di Maastricht del 1992, senza peraltro mai assumere, fino ai nostri giorni, il rango di istituzione dell'Unione.

La riforma istituzionale si propone di dare continuità a una positiva esperienza cinquantennale innovandola nei punti di sclerosi e

inadeguatezza e aprendola alle esigenze di un'Unione non più a 6 o a 15 membri ma a 27 e più membri. Cercando inoltre di combinare al meglio la spinta all'integrazione insita nel **metodo comunitario** con il più compassato senso di cooperazione proprio del **metodo intergovernativo**.

A ragione delle numerose e importanti innovazioni introdotte dalla riforma, che hanno fatto parlare del nuovo trattato come di un trattato istituzionale, è necessario farne oggetto di un separato e dettagliato capitolo. In quella sede si darà anche conto del nuovo criterio di calcolo della maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio. Non si applicherà più, almeno a partire dal 1° novembre 2014, il sistema ponderato di Nizza, con un peso per paese da un minimo di 3 a un massimo di 29 voti, ma il sistema della doppia maggioranza, di Stati e di popolazione. A conferma della duplice legittimazione dell'Unione. Tra le disposizioni transitorie è peraltro previsto che dal 1° novembre 2014 al 31 marzo 2017 si applichi ancora il sistema ponderato di votazione nelle deliberazioni consiliari a maggioranza qualificata qualora ne faccia richiesta un membro del Consiglio.

11. L'ESERCIZIO DELLE COMPETENZE: LA RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ATTI E DELLE PROCEDURE

Secondo il messaggio di Laeken la pluralità e la complessità dei trattati vigenti rendeva «imprescindibile» la loro semplificazione. Un'operazione che doveva necessariamente investire anche l'**architettura operativa dell'Unione** nell'insieme dei suoi strumenti e procedure, con un conseguente riequilibrio della sottesa dialettica istituzionale. Su questo punto, il grosso lavoro di razionalizzazione effettuato in sede di Convenzione europea e ripreso nella successiva Conferenza intergovernativa è stato salvato, da parte della nuova Conferenza, soprattutto per le procedure essendosi invece rinunciato, quanto agli strumenti, all'introduzione delle leggi e delle leggi quadro — considerate da alcuni Stati membri sintomatiche della volontà di creare un Super-Stato europeo — in luogo dei regolamenti e delle direttive.

Gli atti

Per l'esercizio delle sue competenze l'Unione ha a disposizione, in linea di principio, i consueti atti giuridici consistenti in regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri, obbligatori i primi tre (a differenza delle disposizioni vigenti anche «la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi», salvo che non designi dei destinatari, nel qual caso, così come oggi, «è obbligatoria» solo per quelli) e non obbligatori i restanti due. È introdotta la distinzione fra **atti legislativi e atti non legislativi**: i primi sono gli atti giuridici — regolamenti, direttive, decisioni — «adottati mediante procedura legislativa», che, come si vedrà, può essere ordinaria o speciale. Si ha inoltre la novità degli atti delegati in quanto, su delega di potere rilasciata con un atto legislativo, la Commissione può adottare «atti non legislativi di portata generale» al fine di completare o modificare determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Mediante questi atti «delegati» — l'aggettivo è obbligatorio nell'intitolazione dell'atto — si libera il legislatore europeo dall'onere della disciplina di questioni tecniche, il cui compito può essere meglio assolto dalla Commissione (artt. 249, 249A, 249B e 249D, poi 288, 289, 290 e 292, TFUE).

Non si hanno innovazioni sensibili sui principi comuni agli atti giuridici dell'Unione e sulla loro pubblicazione ed entrata in vigore. La pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea è prescritta per tutti gli atti legislativi e per gli atti non legislativi che siano adottati sotto forma di regolamenti o direttive e siano rivolti a tutti gli Stati membri o siano adottati sotto forma di decisioni e non siano indicati i destinatari. L'entrata in vigore di tutti gli atti soggetti a pubblicazione è fissata alla data da essi stabilita o, in mancanza, al ventesimo giorno successivo alla pubblicazione. Gli atti non legislativi in forma di direttiva non rivolta a tutti gli Stati membri e le decisioni con indicazione dei destinatari sono notificati ai destinatari e hanno efficacia in virtù della notificazione (artt. 253 e 254, poi 296 e 297, TFUE).

Si può ancora osservare come abbiano una loro specificità le decisioni PESC e PSDC e resti aperta la possibilità che le istituzioni facciano ricorso, nell'esercizio della loro autonomia, ad atti atipici, quali le risoluzioni, le conclusioni e le dichiarazioni che, pur non

essendo sprovviste di rilevanza giuridica, hanno una prevalente portata politica. Sono tenuti inoltre distinti dagli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione gli **atti esecutivi**, funzionali all'attuazione dei primi. Se è infatti di competenza degli Stati membri l'adozione delle misure esecutive di quegli atti, si può anche dare il caso, in via di eccezione, di atti esecutivi dell'Unione. In quest'ipotesi, che si rende concreta allorché siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, sono quegli atti stessi a conferire competenze di esecuzione alla Commissione ovvero, in casi specifici debitamente motivati, al Consiglio (art. 249 C, poi 291, TFUE).

Le procedure

Maggiore rispetto ha avuto, in sede di riforma, il lavoro di razionalizzazione e drastica riduzione condotto, nella preparazione del progetto di trattato costituzionale, per le procedure decisionali dell'Unione. Lo stato dell'arte constava di cinque procedure classiche — codecisione, cooperazione, parere semplice, parere conforme, presa di decisione da parte del solo Consiglio — e di una serie di variabili e possibili combinazioni, con l'eventuale intervento anche di altri soggetti, che fanno salire il numero delle procedure a trentatré e forse più. La riforma generalizza, con alcune variazioni, la procedura di codecisione introdotta a Maastricht denominandola «**procedura legislativa ordinaria**» e facendone la regola per l'adozione degli atti legislativi. I principi che le sono propri identificano a pieno titolo il metodo comunitario: potere di iniziativa della Commissione, posizione di parità del Parlamento europeo e del Consiglio, deliberazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio (nonché controllo della Corte di giustizia). In caso di mancato accordo Parlamento europeo-C Consiglio, l'atto legislativo non viene adottato (artt. 249A, poi 289, par. 1 e 3, e 251, poi 294, TFUE).

Rispetto a determinate situazioni o all'adozione di date misure si ritiene che, in luogo della parità di posizione delle due autorità legislative, si debba dare la prevalenza all'una o all'altra mediante l'applicazione di **procedure legislative speciali** (art. 249A, poi 289, par. 2 e 3, TFUE). L'esame dei casi specifici permette di riscontrare la rarità delle ipotesi in cui è il Parlamento europeo a legiferare in

esclusiva, previo parere o approvazione della Commissione e approvazione del Consiglio. Hanno invece maggiore rilievo le materie per le quali il potere legislativo è esercitato in esclusiva dal Consiglio, con il Parlamento europeo tenuto a limitarsi a dare un parere o l'approvazione.

Gli atti legislativi, emessi di norma su proposta della Commissione, possono essere adottati, «nei casi specifici previsti dai trattati», su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti (art. 249A, poi 289, par. 4, TUE).

In ordine alle procedure decisionali va anche sottolineata la semplificazione della **procedura di adozione del bilancio annuale**. La soppressione della distinzione delle spese in spese obbligatorie, quali quelle per la PAC, la cui ultima parola spetta al Consiglio, e spese non obbligatorie, quali quelle dei Fondi strutturali, per le quali è il Parlamento europeo ad essere decisivo, ha portato a un allineamento della procedura di bilancio, pure definita «procedura legislativa speciale», alla procedura legislativa ordinaria. Con una semplificazione perché si ha una sola lettura per istituzione e un'accelerazione dei tempi di svolgimento, al fine di arrivare a una legge di bilancio prima dell'inizio dell'esercizio finanziario. Qualora poi il Consiglio, a differenza del Parlamento europeo, respinga il progetto comune del Comitato di conciliazione, è il Parlamento europeo ad avere un ruolo di ultima istanza. A patto che dimostri una forte compattezza interna, perché, in tale circostanza, dovrà pronunciarsi a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei voti espressi (art. 272, poi 314, TUE).

12. LE INNOVAZIONI NELLE SINGOLE COMPETENZE DELL'UNIONE

L'unicità del progetto di trattato costituzionale aveva fatto confluire nella sua parte terza la totalità delle disposizioni tecniche su «le politiche e il funzionamento dell'Unione». Nel loro insieme queste disposizioni riprendevano i contenuti dei trattati sulla Comunità eu-

ropea (TCE) e sull'Unione europea (TUE) apportandovi le soppressioni, modificazioni e integrazioni suggerite dal quadro costituzionale disegnato nella prima parte del testo e, in particolare, dai titoli III e V intestati alle competenze e all'esercizio delle competenze.

Accantonato il trattato costituzionale e tornati al metodo delle modificazioni innestate sui trattati preesistenti, che restano vigenti per le parti e le disposizioni non modificate, la riforma interviene nell'ambito delle specifiche competenze dell'Unione in modo esteso introducendo non poche e rilevanti innovazioni.

Sul piano strutturale, per il TUE, rimasto immutato nella sua denominazione, si ha la conferma del titolo V, che però non riguarda più soltanto la politica estera e di sicurezza comune venendo ad essere intitolato «**Disposizioni generali sull'Azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune**»; non figura invece un titolo corrispondente all'attuale titolo VI — Disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale — perché inserito nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nel titolo relativo allo «**Spazio di libertà, sicurezza e giustizia**». Per il trattato istitutivo della Comunità europea, ridenominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), le disposizioni sulle singole competenze dell'Unione continuano ad essere contenute nel titolo III, intitolato «**Politiche e azioni interne**».

Sul piano delle singole competenze, sono quelle corrispondenti ai due pilastri che affiancavano la Comunità europea nella costruzione a tempio di Maastricht ad avere ricevuto le maggiori innovazioni, ma novità più o meno rilevanti non sono mancate sia in linea generale sia in altri specifici ambiti. Tra le prime una più estesa applicazione della procedura legislativa ordinaria e del voto a maggioranza qualificata e un incremento delle basi giuridiche che abilitano l'Unione a legiferare. Delle seconde, oltre a una loro più dettagliata analisi relativamente ad alcune politiche dell'Unione, se ne possono ricordare senza pretesa di esaurimento le seguenti:

- la **protezione dei diritti di proprietà intellettuale** è fatta rientrare nel contesto del mercato interno, con il Parlamento europeo e il Consiglio che possono stabilire, secondo la procedura legislativa ordinaria, le misure per la creazione di titoli europei (art. 97 bis, poi 118, TFUE);

- la **dimensione territoriale** viene integrata nella coesione economica e sociale, a garanzia di una migliore considerazione delle specificità territoriali dell'Unione, e la definizione della futura regolamentazione delle risorse strutturali avverrà secondo la procedura legislativa ordinaria (artt. 158, poi 174, e 161, poi 177, TFUE);
- lo stabilimento di una base giuridica per la creazione di uno Spazio europeo della ricerca e la prospettazione di **una politica spaziale europea** nell'ambito della politica di «ricerca, sviluppo tecnologico e spazio» (artt. 163-173, poi 179-190, TFUE);
- la **politica dell'ambiente** vede inserita tra i suoi obiettivi la lotta contro i cambiamenti climatici, da realizzare mediante la promozione sul piano internazionale di apposite misure (art. 174, poi 191, TFUE);
- la **politica dell'energia** è introdotta *ex-novo* in stretta connessione con l'ambiente, della cui esigenza di preservazione e miglioramento deve tener conto, e nell'intento, tra l'altro, di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione e di promuovere l'interconnessione delle reti energetiche (art. 176A, poi 194, TUE);
- nei settori della **cooperazione allo sviluppo e all'aiuto umanitario**, nei quali è riconosciuta all'Unione la «competenza per condurre azioni... senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro», significative sono le innovazioni sull'autonomia e non più sulla semplice complementarità della competenza dell'Unione, per cui «la politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione e quella degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente», e sull'istituzione di un *Corpo volontario europeo di aiuto umanitario* composto da giovani disponibili ad aiutare le popolazioni colpite da catastrofi o crisi. Mentre la prima misura sottolinea l'identità dell'Unione, maggiore donatore mondiale di aiuti umanitari, la seconda consente, mediante un progetto aperto ai giovani, un'accresciuta presenza e visibilità dell'Unione nello stesso ambito umanitario (artt. 188D, poi 208, e 188J, poi 214, par. 5, TFUE).

Non mancano neppure le innovazioni nella categoria delle competenze di appoggio. Nei settori interessati da possibili azioni di so-

stegno, di coordinamento o di completamento vi sono stati un ampliamento e dei nuovi esordi:

- lo **sport** si è venuto ad affiancare all'istruzione, formazione professionale e gioventù divenendo un ambito nel quale l'Unione può prendere misure d'incentivazione per svilupparne la dimensione europea e per proteggere l'integrità fisica e morale dei praticanti e dei più giovani in particolare (art. 149, poi 165, TFUE);
- il **turismo** diviene un ambito nel quale l'Unione può intervenire promuovendo la competitività delle imprese anche mediante la cooperazione tra Stati membri ma escludendosi un'armonizzazione delle loro disposizioni legislative e regolamentari (art. 176B, poi 195, TFUE);
- la **protezione civile** trova anch'essa una sua propria collocazione in quanto l'Unione può stabilire misure volte ad incoraggiare la cooperazione tra Stati membri, al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo escludendosi anche qui un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (art. 176C, poi 196, TFUE);
- la **cooperazione amministrativa**, da ultimo, si realizza mediante il sostegno dell'Unione agli Stati membri per migliorare la capacità amministrativa di effettiva attuazione del diritto dell'Unione, restando gli Stati liberi di avvalersi del sostegno ed escludendosi comunque un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (art. 176D, poi 197, TFUE).

Cenni più dettagliati meritano, come si è detto, le novità introdotte in alcune tra le competenze più importanti dell'Unione.

12.1. La politica commerciale comune

La politica commerciale comune è confermata tra le competenze esclusive dell'Unione, ma, rispetto alla disciplina vigente, sono introdotte significative innovazioni che ne completano, semplificano e razionalizzano la portata (artt. 188B, poi 206, 188C, poi 207, e anche 188N, poi 218, TFUE):

- gli accordi commerciali rientrano ormai tutti nella politica commerciale comune, mentre continuano a restare estranei alla stessa gli accordi internazionali nel settore dei trasporti;