

Osservatorio Legislativo Interregionale  
Roma – 18 e 19 febbraio 2010

## **Il Trattato di Lisbona: uno sguardo d'insieme**

***Questo contributo si limita ad una presentazione generale e sommaria delle principali novità introdotte dal Trattato di Lisbona nell'assetto istituzionale e normativo dell'ordinamento dell'Unione europea, con particolare riferimento agli aspetti di interesse per le Regioni. Per riferimenti più puntuali si rinvia, tra gli altri, a R. Baratta, Le principali novità del Trattato di Lisbona, in Il Diritto dell'Unione europea, 2008, p. 21 ss. e U. Draetta, Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale - Ordinamento e struttura dell'Unione europea, V ed., Milano, 2009***

*a cura di:*

Federico Casolari ([federico.casolari@unimore.it](mailto:federico.casolari@unimore.it))

*Responsabile*

*Centro di Documentazione e Ricerche sull'Unione europea*

*Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

<http://www.dipgiur.unimore.it/on->

[line/Home/CentrieAttivitaDiRicerca/CentroDocumentazioneEuropea.html](http://www.dipgiur.unimore.it/online/Home/CentrieAttivitaDiRicerca/CentroDocumentazioneEuropea.html)

## I. Cenni storici

Il Trattato di Lisbona, firmato nella capitale portoghese il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, costituisce il punto d'arrivo di un lungo processo di riforma che ha interessato l'Unione europea a partire dalla Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione (15 dicembre 2001)<sup>1</sup>. Come noto, tale Dichiarazione sollevava 60 questioni attinenti all'evoluzione dell'Unione e volte a rendere quest'ultima più trasparente, democratica ed efficiente; e, contemporaneamente, istituiva l'organismo chiamato in prima battuta a fornire le risposte a tali questioni, ossia la Convenzione europea.

La via tracciata dalla Dichiarazione, finalizzata a consegnare ai cittadini dell'Unione europea una vera e propria "Costituzione", è stata poi seguita negli anni a venire e ha portato alla stipula del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa<sup>2</sup>, firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

Tuttavia, il Trattato-costituzione, che procedeva ad una complessa revisione del processo d'integrazione europea, eliminando il dualismo tra Unione europea e Comunità europea ed abbracciando il progetto costituzionale tratteggiato dalla Dichiarazione di Laeken, non è mai entrato in vigore. Come ben noto, infatti, l'*iter* di ratifica si è sostanzialmente interrotto a seguito degli esiti negativi dei referendum popolari tenuti in Francia (29 maggio 2005) ed Olanda (1° giugno 2005)<sup>3</sup>.

Tenuto conto dei risultati negativi ottenuti dal Trattato-costituzione, e dopo una lunga "pausa di riflessione" durata da metà 2005 a metà 2007, il Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007 decretava formalmente l'abbandono del processo costituzionale e disponeva l'indizione di una nuova Conferenza intergovernativa (CIG), chiamata ad adottare un Trattato di riforma sulla base di un mandato molto preciso<sup>4</sup>. Decisivo in tal senso è stata l'azione della Presidenza tedesca dell'Unione europea, la quale ha proceduto ad elaborare una proposta di modifica dei Trattati vigenti, che ha costituito il punto di partenza per il lavoro della CIG.

Le attività della CIG si sono quindi concluse in data 19 ottobre 2007, con l'approvazione del Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, ossia il Trattato di Lisbona.

## II. Inquadramento generale del Trattato

Il fatto che il Trattato di Lisbona sia stato adottato sul fallimento del Trattato-costituzione non significa affatto che le soluzioni recepite da quest'ultimo siano

---

<sup>1</sup> V. allegato 1 delle Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/68836.pdf)).

<sup>2</sup> Il testo del Trattato è pubblicato in *G.U.U.E.* C 310 del 16 dicembre 2004. Per una valutazione complessiva del Trattato, v. *ex multis* L.S. Rossi (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004.

<sup>3</sup> E' opportuno ricordare che i trattati comunitari prevedono come regola generale che la loro entrata in vigore a livello internazionale risulti subordinata alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri. E' dunque sufficiente che uno Stato non proceda alla ratifica di un trattato per impedirne la vigenza.

<sup>4</sup> Il mandato è allegato alle Conclusioni della Presidenza, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/94947.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/94947.pdf).

state *in toto* abbandonate. Anzi. Il Trattato di Lisbona riprende e fa proprie gran parte delle modifiche prefigurate dal Trattato-costituzione. Esso, tuttavia, non ne accoglie l'approccio costituzionale: ne consegue che tutti gli elementi formali che erano riconducibili a tale prospettiva non vengono ripresi dal nuovo Trattato<sup>5</sup>.

In base all'art. 1 del Trattato sull'Unione europea (TUE), così come modificato dal Trattato di riforma, l'Unione europea sostituisce e succede alla Comunità europea. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona segna dunque il definitivo venir meno della Comunità europea e l'assorbimento delle sue attività all'interno della cornice definita dall'Unione europea, cui viene per la prima volta riconosciuta espressamente la personalità giuridica (art. 27 TUE).

Tale operazione istituzionale comporta, anzitutto, il mutamento di denominazione del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE), che diviene il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Come previsto dall'art. 1 TUE, i due Trattati (TUE e TFUE) hanno il medesimo valore giuridico.

In secondo luogo, scompaiono dai Trattati tutti i riferimenti alla Comunità europea: ciò implica che dovranno pure venir meno nel linguaggio giuridico tutte le espressioni che fanno riferimento alla Comunità, a partire da quella del "diritto comunitario" (che risulta sostituita dall'espressione "diritto dell'Unione europea").

In terzo luogo, il venir meno della Comunità europea implica anche la scomparsa, quantomeno sul piano formale, della struttura a pilastri dell'Unione europea. Come noto, l'Unione europea è stata sin qui paragonata, per la sua complessità istituzionale, ad un tempio greco, dotato di un unico frontone (leggi: un quadro istituzionale unico) e di un basamento comune (leggi: le disposizioni generali aventi portata trasversale) e retto da tre pilastri: il pilastro comunitario, caratterizzato dalla cooperazione realizzata attraverso le Comunità europee; il pilastro PESC, ossia della politica estera e di sicurezza comune; il pilastro della cooperazione giudiziaria penale e di polizia.

L'unificazione dei pilastri operata dal Trattato di Lisbona non è, tuttavia, perfetta. Una lettura attenta delle norme mette infatti in luce la sopravvivenza di molti elementi distintivi per quanto concerne la politica estera e di sicurezza comune, che continuerà ad essere definita tramite un meccanismo prevalentemente intergovernativo.

Inoltre, non bisogna dimenticare che non tutte le Comunità europee sono eliminate dal Trattato di Lisbona. Esso, in particolare, fa salva la Comunità europea per l'energia atomica (CEEAA), la quale pertanto continuerà ad operare, sulla base del proprio Trattato, a fianco dell'Unione europea.

Dal punto di vista generale è opportuno poi evidenziare due ulteriori elementi.

Anzitutto è bene evidenziare che il Trattato di Lisbona attribuisce finalmente valore giuridico vincolante, ed in particolare rango di diritto primario, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, che, per l'occasione, è

---

<sup>5</sup> Scompare dunque il termine "costituzione", così come l'uso delle parole "legge" e "legge quadro" per indicare taluni atti di diritto derivato dell'Unione. Inoltre non vengono più contemplati i simboli dell'Unione, che erano invece espressamente richiamati nel Trattato del 2004.

stata riadottata (e riadattata) dalle istituzioni in data 12 dicembre 2007<sup>6</sup> (ossia un giorno prima della firma del Trattato). Ciò significa che le istituzioni dell'Unione, ma anche gli Stati (e dunque le Regioni) *nell'attuazione ed applicazione del diritto dell'UE*, sono tenuti a rispettare i diritti contemplati nella Carta.

Infine va detto che il Trattato di Lisbona, incidendo significativamente sul contenuto del TUE e dell'ex TCE, ne ha pure determinato la rinumerazione degli articoli. Una tabella di corrispondenza degli articoli è disponibile alla pagina Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0202:0229:IT:PDF>.

### **III. Le novità dal punto di vista istituzionale**

Sotto il profilo istituzionale, la novità più significativa del Trattato di Lisbona è data dall'introduzione nel quadro unico di due "nuovi" attori: il Consiglio europeo e la Banca Centrale Europea<sup>7</sup>. Il Consiglio europeo, composto dai capi di Stato e di Governo degli Stati membri, dal Presidente del Consiglio europeo e dal Presidente della Commissione europea, definisce le direttive politiche dell'Unione e le sue priorità (art. 15 TUE). Il Consiglio europeo, altra novità introdotta da Lisbona, è presieduto da un Presidente, eletto dallo stesso Consiglio per un mandato di due anni e mezzo. Il Presidente assicura la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune. Attuale Presidente del Consiglio è Herman Van Rompuy, già Capo del governo belga.

Non si segnalano novità di rilievo per la Banca Centrale Europea, cui resta affidato il governo della moneta unica.

Il Trattato di Lisbona conferma poi il rango di istituzioni per il Consiglio dell'UE, il Parlamento europeo, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea (già Corte di giustizia delle Comunità europee) e la Corte dei Conti.

Da menzionare anche il ruolo dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Tale soggetto, nominato dal Consiglio europeo con l'accordo del Presidente della Commissione, oltre ad essere uno dei vice Presidenti della Commissione, guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione e vigila sulla coerenza della sua azione esterna. Per questa ragione, egli è anche Presidente della formazione "Relazioni esterne" del Consiglio dell'UE. Alto Rappresentante è attualmente la britannica Catherine Ashton.

### **IV. Le competenze dell'Unione**

Nell'ambito delle competenze, il Trattato di Lisbona opera una significativa opera di chiarificazione. Esso infatti precisa per la prima volta sul piano *normativo* quali sono le tipologie di competenze dell'Unione. Si tratta, in particolare, di:

---

<sup>6</sup> Il testo della Carta è pubblicato in *G.U.U.E.* C 303 del 14 dicembre 2007.

<sup>7</sup> In realtà il Consiglio europeo era già previsto dai Trattati precedenti, ma non era considerato istituzione, essendo solo un organo dell'Unione. Un ragionamento del tutto analogo vale poi per la Banca Centrale Europea, di fatto già istituzione dell'Unione Economica e Monetaria.

- competenze esclusive;
- competenze concorrenti;
- competenze di sostegno, coordinamento e completamento.

Beninteso, tali competenze già operavano anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di riforma. La riforma ha provveduto però a "codificare" un'elaborazione sin qui avvenuta sul piano meramente giurisprudenziale, contribuendo pertanto a fare chiarezza sulla materia.

Le disposizioni sulla competenza sono, stranamente, collocate negli artt. 2-6 TFUE (sarebbe stato più opportuno che tali disposizioni fossero contenute nel TUE).

L'art. 2 TFUE richiama in primo luogo il principio "costituzionale" delle competenze dell'Unione, ossia il principio di attribuzione, in base al quale l'ente può esercitare competenze solo ed esclusivamente nei limiti in cui esse le sono conferite.

In base all'art. 2, par. 1, TFUE, quando l'Unione gode di competenza esclusiva essa può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati possono farlo in modo autonomo se, e solo se, risultano autorizzati a tal fine dall'UE o se devono dare attuazione ad atti dell'Unione. I settori in cui l'UE ha competenza esclusiva sono, in base all'art. 3:

- l'unione doganale;
- la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
- la politica monetaria per gli Stati la cui moneta è l'euro;
- la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
- la politica commerciale comune.

Inoltre, essa ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali quando ciò è previsto in un atto legislativo dell'Unione o è necessario per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

Ai sensi dell'art. 2, par. 2, TFUE, quando sussiste una competenza concorrente l'Unione e gli Stati membri possono legiferare ed adottare atti giuridici vincolanti. Gli Stati membri esercitano le loro competenze nella misura in cui l'Unione non esercita le proprie e possono esercitare nuovamente la propria allorché l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria. In particolare, sono settori in cui operano competenze concorrenti:

- il mercato interno;
- la politica sociale;
- la coesione economica, sociale e territoriale;
- l'ambiente;
- la protezione dei consumatori;
- i trasporti;
- le reti transeuropee;

- l'energia;
- lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- i problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica.

Come noto, in base al principio di sussidiarietà, richiamato nell'art. 5 TUE, nei settori di competenza concorrente l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

L'art. 6 TFUE menziona, infine, le competenze date all'UE per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. Le misure adottate in tale contesto devono sempre avere una finalità europea e non solo nazionale. I relativi settori sono:

- la tutela e il miglioramento della salute umana;
- l'industria;
- la cultura;
- il turismo;
- l'istruzione, la formazione professionale, la gioventù e lo sport;
- la protezione civile;
- la cooperazione amministrativa.

Dal punto di vista delle competenze va in ultimo ricordato che le politiche economiche, ai sensi dell'art. 5, par. 1, TFUE, rimangono di competenza degli Stati membri, che sono semplicemente chiamati a coordinarle in seno all'Unione.

## **V. Il ruolo dei Parlamenti nazionali**

Connesso al tema delle competenze, e, più precisamente all'esercizio delle competenze concorrenti, risulta il rafforzato ruolo dei Parlamenti nazionali. Il Protocollo n. 2 adottato dalla Conferenza degli Stati membri conferisce infatti alle Assemblee parlamentari nazionali una funzione di vigilanza rilevante rispetto all'applicazione del principio di sussidiarietà (e di proporzionalità).

Anzitutto, si prevede che ogni proposta di atto legislativo<sup>8</sup> dell'UE, nonché ogni proposta modificata, debba essere trasmessa ai Parlamenti nazionali (art. 4). La proposta deve essere motivata accuratamente quanto al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Sono cioè necessari "elementi circostanziati" che permettano di valutare - tramite indicatori qualitativi e quantitativi - la conformità ai suddetti principi: questa indicazione di diritto primario dovrebbe limitare la prassi ormai consolidata di motivazioni succinte o "circolari".

Entro il termine di 8 settimane dalla trasmissione delle proposte, ogni Parlamento nazionale (o ciascuna camera di uno di questi parlamenti) può presentare ai Presi-

---

<sup>8</sup> Sulla nozione di "atto legislativo", v. *infra* par. VII.

denti delle principali istituzioni (Parlamento europeo, Consiglio dell'UE, Commissione europea) un parere motivato che illustra i motivi per i quali si ritiene che il progetto di atto in questione non sia conforme al principio di sussidiarietà. L'art. 6 del Protocollo precisa in proposito che "[s]petta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi". Come noto, la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome italiane alla formazione degli atti dell'UE risulta oggi disciplinata dall'art. 5 della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

Ora, nel caso in cui i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali<sup>9</sup>, il progetto di atto legislativo deve essere riesaminato. Il riesame non implica necessariamente la modifica della proposta, che può venire ripresentata tale e quale oppure venir modificata o ritirata. La decisione presa dall'istituzione proponente deve, in ogni caso, venire motivata. Affinché la proposta venga abbandonata, occorre che il Consiglio o il Parlamento europeo adottino una decisione di non conformità col principio di sussidiarietà, rispettivamente a maggioranza del 55% dei suoi membri o dei voti espressi. Da notare che non può escludersi *a priori*, anche se è certo sperabile che ciò non avvenga *in concreto*, che sorgano in proposito conflitti tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.

Come poi opportunamente evidenziato in dottrina, "il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali in tema di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, che si inserisce nella politica perseguita dal testo di Lisbona di rafforzare il ruolo dei Parlamenti nazionali in relazione al buon funzionamento dell'UE ..., pare assumere una valenza più formale che sostanziale. Se si aggiunge che il procedimento relativo a tale coinvolgimento è alquanto farraginoso, è dubbio che la norma risulterà di frequente applicazione"<sup>10</sup>.

E' comunque sempre possibile per i Parlamenti nazionali indurre i relativi Governi a presentare un ricorso innanzi alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà. Ovviamente, il ricorso è possibile solo una volta che l'atto è stato adottato ed è divenuto vigente nell'ordinamento dell'Unione europea.

Come già è stato accennato, il Trattato di Lisbona rafforza complessivamente il ruolo dei Parlamenti nazionali. Ad essi risultano infatti dedicate una serie di disposizioni del TUE e del TFUE, oltre che un apposito Protocollo allegato al Trattato (il n. 1).

In primo luogo, il Trattato di riforma prevede che i Parlamenti vengano informati, tramite la loro trasmissione, oltre che dei progetti di atti legislativi, anche di tutti i documenti di consultazione (comunicazioni, libri bianchi, libri verdi...) adottati.

Tale obbligo informativo risulta funzionale all'esercizio, da parte dei Parlamenti, di poteri specifici di controllo. Invero, oltre al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà di cui si è appena dato conto, è previsto che il Consiglio non possa iscrivere un progetto di atto legislativo nell'ordine del giorno, ai fini della sua ado-

---

<sup>9</sup> In base all'art. 7, par. 1, del Protocollo, ogni Parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto.

<sup>10</sup> U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale - Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, V ed., Milano, 2009, p. 65.

zione, prima che sia decorso il termine di 8 settimane dalla data di trasmissione del progetto di atto ai Parlamenti nazionali.

E' inoltre previsto un vero e proprio diritto di veto, che è attribuito a ciascun Parlamento nazionale, riguardo alla possibilità di applicare la procedura legislativa ordinaria<sup>11</sup> agli aspetti del diritto di famiglia che presentano aspetti transnazionali (art. 81, par. 3, lett. *d*), TFUE). Analogo diritto di veto è riconosciuto per particolari procedure di revisione dei Trattati.

I Parlamenti nazionali devono anche essere informati sulle domande di adesione di Stati terzi all'UE.

Infine, va detto che il Trattato di riforma introduce, seppur in termini principalmente programmatici, la necessità di una cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo che dia vita ad una conferenza in grado di sottoporre all'attenzione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione i contributi che ritiene utili. Inoltre, tale conferenza può promuovere lo scambio di informazioni e buone prassi tra i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo e tra le loro commissioni specializzate. Può altresì organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su questioni di politica estera e di sicurezza comune. Ovviamente, i contributi della conferenza non vincolano i Parlamenti nazionali e non ne pregiudicano le posizioni.

## **VI. La cittadinanza dell'Unione**

Il rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali si inquadra nel più vasto intento dei redattori del Trattato di attenuare il *deficit* democratico che da sempre contraddistingue il processo di integrazione europea (anche se ci si potrebbe chiedere fino a che punto sia logico cercare di risolvere il problema del *deficit* democratico rafforzando il ruolo dei Parlamenti nazionali, che non sono istituzioni dell'Unione...).

Ai principi democratici dell'Unione è dedicato il Titolo II TUE, il cui art. 10 precisa, al paragrafo 1, che "[i]l funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa". A tale riguardo, si segnalano due novità rilevanti.

La prima riguarda la definizione della cittadinanza dell'UE, che costituisce lo *status* principale garantito a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. L'art. 9 prevede, invero, che la "cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce". Ora, il fatto che la disposizione si riferisca ad uno *status* che si *aggiunge* a quello nazionale, anziché prevedere che sia ad esso *complementare* (come previsto invece dall'art. 17 TCE), parrebbe suggerire l'ottenimento, da parte della cittadinanza dell'Unione, di una condizione di autonomia sin qui priva di riscontri sul piano normativo.

Tale autonomia, invece, ha già avuto modo di emergere, seppure *incidenter*, nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Nella sentenza del 12 settembre 2006, relativa al caso *Regno di Spagna c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, la Grande Sezione ha in particolare affermato che, dato l'attuale quadro normativo

---

<sup>11</sup> Sulla definizione di procedura legislativa ordinaria, v. *infra*, par. VII.



che emerge dai Trattati, gli Stati membri possono concedere il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo "a determinate persone che possiedono stretti legami con essi, pur non essendo loro cittadini o cittadini dell'Unione residenti nel loro territorio"<sup>12</sup>.

Stando alle parole della Corte sembra dunque potersi concludere che il diritto comunitario non osti in linea di principio all'introduzione, su base nazionale, di normative che riconoscano il diritto alla partecipazione alle elezioni europee (ma per analogia il ragionamento può essere esteso anche alle elezioni amministrative locali) a tutti i cittadini stranieri regolarmente residenti in uno Stato membro che presentino determinati requisiti idonei a dimostrarne l'"attacco" col territorio di quest'ultimo.

Tale conclusione risulta avallata ed ulteriormente estesa nei ragionamenti svolti dall'avvocato generale Tizzano nelle conclusioni motivate relative al procedimento in parola. Ricorda Tizzano, riferendosi all'art. 17 TCE, che, quando "dispone che i «cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente Trattato», tale disposizione certo sancisce il riconoscimento per quei soggetti di una serie di diritti altrove specificati (in particolare negli artt. 18 CE - 21 TCE). Tuttavia, essa non implica affatto che soltanto i cittadini dell'Unione possano godere di tali diritti"<sup>13</sup>.

Ancor più recentemente, poi, l'avvocato generale Poiares Maduro, nelle conclusioni relative al procedimento *Rottmann c. Freistaat Bayern*, ha sottolineato, seppur incidentalmente, che i diritti derivanti dalla cittadinanza europea "potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono"<sup>14</sup>.

Si tratta di indicazioni certamente significative, soprattutto tenuto conto del dibattito attualmente aperto sul godimento, da parte dei cittadini stranieri, dei diritti politici riconosciuti dalle varie articolazioni del sovrano territoriale<sup>15</sup>.

La seconda novità, prevista nell'art. 11, par. 4, TUE, dispone che cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri possano prendere l'iniziativa *di invitare* la Commissione europea a presentare una proposta su materie rispetto alle quali i cittadini europei ritengono necessario un intervento normativo dell'Unione. Il meccanismo, simile a quello già previsto dai Trattati precedenti a favore del Parlamento europeo, non consente dunque ai cittadini di presentare direttamente un'iniziativa legislativa, essendo necessario comunque l'intervento della Commissione, che rimane titolare di un quasi monopolio nell'iniziativa normativa. La nuova disposizione prevede poi che le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini vengano definite dal Parlamento europeo e

---

<sup>12</sup> Causa C-145/04, in *Raccolta*, 2006, p. I-7917 ss., punto 78; il corsivo è aggiunto. Nel caso di specie la Corte era chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità dello *European Parliament Representation Act* del 2003 con la normativa comunitaria. Il provvedimento estendeva, infatti, il diritto di voto ai cittadini del Commonwealth britannico in possesso di taluni requisiti, ma privi della cittadinanza europea.

<sup>13</sup> Punto 90 delle conclusioni presentate il 6 aprile 2006.

<sup>14</sup> Conclusioni motivate presentate il 30 settembre 2009 in causa C-135/08, punto 23 (non ancora pubblicate in *Raccolta*).

<sup>15</sup> In tema, sia consentito rinviare a F. Casolari, *La partecipazione dello straniero alla vita pubblica locale*, in A.M. Calamia, M. Di Filippo, M. Gestri (a cura di), *Immigrazione, Diritto e Diritti – Profili internazionalistici ed europei*, Padova, in corso di pubblicazione.

dal Consiglio con appositi regolamenti. Sarà per esempio necessario chiarire che cosa debba intendersi per "numero significativo di Stati", così come sarà opportuno precisare se la Commissione sia tenuta, a fronte di una iniziativa legislativa, a presentare la relativa proposta o piuttosto, come a noi pare, possa astenersi dal farlo, motivando opportunamente la propria decisione. A questo proposito, si segnala il libro verde della Commissione europea "Diritto d'iniziativa dei cittadini europei"<sup>16</sup>, volto ad avviare una consultazione pubblica dei soggetti interessati su alcuni temi strategici (numero minimo di Stati membri da cui i cittadini devono provenire, numero minimo di firme per Stato membro, età minima per sostenere un'iniziativa dei cittadini europei, forma e formulazione di un'iniziativa, requisiti in materia di raccolta, verifica e autenticazione delle firme, ecc.), prima che la Commissione adotti la proposta legislativa da presentare al Consiglio e al Parlamento. La consultazione si è chiusa in data 31 gennaio 2010<sup>17</sup>.

## VII. L'esercizio della potestà legislativa

L'iniziativa legislativa dei cittadini europei consente di prendere in considerazione un ultimo profilo sul quale il Trattato di Lisbona innova profondamente, vale a dire quello degli atti giuridici (o normativi) vincolanti dell'Unione.

E' bene subito precisare che le specie normative rimangono invariate rispetto all'assetto precedente: l'art. 288 TFUE (già art. 249 TCE) continua infatti a riferirsi a regolamenti, direttive e decisioni e tali atti mantengono le caratteristiche note<sup>18</sup>.

Il Trattato di Lisbona innova introducendo in tale contesto l'inedita distinzione tra atti legislativi e atti non legislativi.

Sono atti legislativi gli atti che vengono adottati mediante procedura legislativa (art. 289, par. 3, TFUE), vale a dire mediante la procedura legislativa ordinaria (che corrisponde, seppur con alcuni aggiustamenti, alla procedura di codecisione) o mediante le procedure legislative speciali (che prevedono, di norma, l'adozione dell'atto tramite voto unanime del Consiglio e con una partecipazione a vario titolo del Parlamento e di altri organi). La definizione di "atti legislativi" contenuta nel Trattato è, senza dubbio, circolare: ciò dipende dal fatto che, contrariamente a quanto avviene negli ordinamenti interni, a livello di Unione europea la funzione legislativa è esercitata tramite la partecipazione di più organi che danno vita ad atti complessi. L'unico modo per poter distinguere tali atti è quello, appunto, di qualificarli sulla base della procedura di adozione utilizzata.

La qualificazione di un atto in termini di atto legislativo non è solo un elemento formale; da essa consegue, infatti, uno *status* particolare del provvedimento, riconducibile, fondamentalmente, ai profili che seguono:

---

<sup>16</sup> Doc. COM (2009) 622 def. dell'11 novembre 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:IT:PDF>.

<sup>17</sup> Per prendere visione dei risultati della consultazione, v. [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/consultation\\_it.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/consultation_it.htm).

<sup>18</sup> Regolamenti: portata generale e astratta; obbligatorietà in tutte le loro parti; diretta applicabilità. Direttive: obbligo di risultato e libertà per gli Stati di definire la forma e i mezzi per il suo raggiungimento. Decisioni: obbligatorietà in tutti i loro elementi; portata individuale; diretta applicabilità.

- solo per gli atti legislativi è previsto il controllo, da parte dei Parlamenti nazionali, del rispetto del principio di sussidiarietà;
- il ricorso di legittimità da parte dei singoli rispetto ad atti non legislativi risulta meno complesso;
- solo per gli atti legislativi è prevista la pubblicità delle sedute del Consiglio.

Gli atti non legislativi dell'UE possono distinguersi in atti delegati ed esecutivi.

In base all'art. 290, par. 1, TFUE, gli atti legislativi possono delegare la Commissione ad adottare atti non legislativi aventi portata generale che integrano o modificano gli elementi non essenziali degli atti legislativi. Il paragrafo 2 del medesimo articolo precisa che gli atti legislativi devono fissare le condizioni cui è soggetta la delega, che possono essere le seguenti:

- il Parlamento europeo e il Consiglio possono decidere di revocare la delega;
- l'atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo e il Consiglio non sollevano obiezioni.

Dato che gli atti delegati devono avere portata generale, essi possono assumere solo le forme di un regolamento o di una direttiva, la decisione essendo atto a portata individuale.

Per consentire di distinguere un atto delegato da un atto legislativo è previsto che l'aggettivo "delegato" o "delegata" sia inserito nel titolo degli atti delegati (art. 290, par. 3, TFUE).

Di regola, l'esecuzione del diritto dell'Unione europea spetta agli Stati membri. Qualora tuttavia sussista la necessità di garantire una uniforme esecuzione degli atti di diritto derivato, questi ultimi possono conferire competenze esecutive alla Commissione e, in casi specifici o debitamente motivati, al Consiglio (art. 291, par. 2, TFUE). In questi casi, gli atti adottati sono atti normativi di esecuzione. I termini "di esecuzione" sono inseriti nel titolo di tali atti.