

Girolamo Strozzi - Roberto Mastroianni

# Diritto dell'Unione Europea

Parte istituzionale

Aggiornato alle azioni dell'Unione nelle crisi della pandemia  
e della guerra in Ucraina



NONA EDIZIONE



**Giappichelli**

## PREMESSA ALLA NONA EDIZIONE

Gli eventi tumultuosi e tragici degli ultimi anni, dalla crisi provocata dalla pandemia allo scoppio di una guerra ai confini del territorio dell'Unione, rendono viepiù necessario ed urgente un intervento radicale di ripensamento al sistema dell'integrazione europea, che riconsideri le competenze dell'Unione e gli equilibri inter-istituzionali in maniera tale da rispondere alle nuove esigenze di azione collettiva. Dopo anni di immobilismo (l'ultima revisione dei Trattati risale al 2009, ma di fatto con dei testi negoziati anni prima per il c.d. Trattato costituzionale), sembra che finalmente alcuni, pur timidi, passi in questa direzione si stiano compiendo: una "Conferenza sul futuro dell'Europa" è stata convocata, nel marzo 2021, come iniziativa comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per consentire ai cittadini europei di esprimersi sul futuro dell'Europa, attraverso una serie di discussioni e dibattiti lanciati in tutti gli Stati membri. La conferenza si è conclusa il 9 maggio 2022 con la presentazione ai Presidenti delle tre principali istituzioni di una relazione che contiene 49 proposte e 326 misure, basate sulle raccomandazioni formulate dai panel europei e nazionali di cittadini<sup>1</sup>.

In attesa di vedere sviluppi ulteriori e concreti in questa direzione, si è reso necessario un aggiornamento completo di questo Manuale, con il quale si è cercato di dar conto, tra le altre cose, dell'impatto istituzionale degli eventi prima indicati e delle novità emerse nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e della nostra Corte costituzionale. L'accento è stato posto inoltre sull'iniziativa, assunta dalla Corte di giustizia nel dicembre 2022, di affidare al Tribunale una parte della competenza pregiudiziale: se l'iniziativa andrà in porto, si realizzerà la più rilevante revisione dell'architettura giurisdizionale europea dopo il Trattato di Nizza del 2003.

Gli Autori intendono ringraziare i proff. Barbara Guastaferrò, Adriano Maffeo, Oreste Pallotta e Grazia Vitale per la preziosa collaborazione in sede di revisione del testo.

Firenze-Lussemburgo, settembre 2023

---

<sup>1</sup> [https://www.politicheeuropee.gov.it/media/6698/20222472\\_it\\_04.pdf](https://www.politicheeuropee.gov.it/media/6698/20222472_it_04.pdf).

## PREMESSA ALLA PRIMA EDIZIONE

*Questo manuale scaturisce dai corsi di Diritto delle Comunità europee da me tenuti per vari anni alla Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze. Esso è stato redatto tenendo conto in primo luogo delle esigenze degli studenti, tenuti ormai a conoscere le basi del diritto comunitario, ma anche di coloro che desiderano o devono avvicinarsi per la prima volta alla materia. Per questo motivo, ho cercato di non presentare un'esposizione troppo frammentaria degli argomenti trattati e ho evitato di dilungarmi su questioni teoriche, per riservare maggiore spazio alle norme sostanziali che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento del sistema giuridico dell'Unione europea, nonché alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che tanta influenza ha esercitato per la sua evoluzione. Di questa, ovviamente, non è stato possibile dare un quadro completo, limitandomi a richiamare le pronunce più significative.*

*Sono ben consapevole delle carenze e delle lacune che certe scelte hanno comportato; ad esse spero di ovviare nel futuro.*

*Le indicazioni bibliografiche rimandano solo alle opere più recenti, che tengono conto del Trattato sull'Unione europea, e che dedicano maggiore attenzione agli aspetti istituzionali dell'ordinamento comunitario. Ho dato conto anche delle modifiche previste dal Trattato di Amsterdam, ma la trattazione, come ovvio, si riferisce solo ai Trattati vigenti.*

*Desidero ringraziare il dott. Roberto Mastroianni che mi ha assistito nell'opera di revisione.*

*Questo lavoro dedico alle mie figlie, Natalia e Irina, alle quali probabilmente ha sottratto parte considerevole del tempo loro dovuto, ma non certo dell'affetto loro riservato.*

Firenze, febbraio 1998

## PREMESSA ALLA SECONDA EDIZIONE

*Appare evidente come il processo di integrazione europea sia in continua evoluzione: ciò rende particolarmente ardua la stesura di un Manuale che intenda fornire un quadro puntuale ed aggiornato del sistema giuridico comunitario.*

*Successivamente alla prima edizione di questo Manuale, è entrato in vigore il Trattato di Amsterdam: dunque nel testo si tiene conto della nuova disciplina conseguente alle modificazioni da esso apportate e si segue la nuova numerazione degli articoli dei Trattati nella versione consolidata attualmente in vigore. Inoltre sono nel frattempo intervenute la firma del Trattato di Nizza, la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali, la fase di avvio del processo di allargamento dell'Unione ai nuovi Stati candidati, con tutti i problemi giuridici che esso comporterà e che richiederanno ulteriori modificazioni dei Trattati: si assiste in proposito a una volontà politica risoluta e concorde da parte degli Stati membri, non disgiunta tuttavia da fondati timori, da varie parti avanzati, per le possibili (e probabili) conseguenze negative sul processo di integrazione ancora in corso, che rischia di venire rallentato, se non compromesso, nel momento in cui gravi problemi soprattutto d'ordine istituzionale, devono ancora essere risolti e molte difficoltà superate (si pensi all'unione economica e monetaria, o all'unione politica, ancora lontana da realizzare).*

*Nel Manuale si dà conto di queste novità, in particolare del Trattato di Nizza, che tuttavia non è ancora in vigore (e tutto lascia presumere che non lo sarà nei tempi brevi auspicati: un segnale negativo in tal senso è giunto dal referendum svoltosi in Irlanda che ha respinto la ratifica del Trattato, rendendo così ancor più problematico il processo di allargamento). Comunque, delle sue disposizioni e delle modificazioni previste si dà conto in margine a ciascun argomento da esse interessato.*

*La giurisprudenza della Corte di giustizia è aggiornata al giugno 2001; le sentenze non ancora pubblicate sono reperibili sul sito della Corte.*

*Un particolare ringraziamento, per la sua preziosa collaborazione, va al Prof. Roberto Mastroianni, al quale si deve in particolare la revisione e l'aggiornamento dei capitoli IV e V.*

Firenze, luglio 2001

## PREMESSA ALLA TERZA EDIZIONE

*La costante e continua evoluzione del processo di integrazione europea ha imposto di procedere a un aggiornamento e, in alcune parti, a una revisione del presente Manuale. In primo luogo, l'entrata in vigore del Trattato di Nizza ha comportato di rivedere alla sua luce la disciplina sostanziale ora vigente, sia pure dando conto delle tappe che hanno condotto all'attuale assetto normativo. Ma soprattutto rilevante è l'intervenuta firma a Roma il 29 ottobre 2005 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Esso disegna un quadro istituzionale in parte nuovo e introduce rilevanti modifiche dell'assetto complessivo dell'Unione, prima fra tutte la creazione di un quadro giuridico unitario che ricomprende i tre "pilastri" che ancor oggi compongono l'Unione europea. Il cammino per la sua ratifica da parte dei venticinque Stati membri appare ancora lungo, complesso e irto di difficoltà, per cui appare difficile preconizzare la sua entrata in vigore. Ciò nonostante, era doveroso riferire delle principali novità introdotte dal Trattato costituzionale, evidenziandole in margine a ciascun argomento da esso investito, augurandomi così che il quadro giuridico complessivo risulti non troppo frammentario e comprensibile non solo alla luce della disciplina tutt'ora vigente ma anche nell'ottica del suo futuro sviluppo con l'entrata in vigore della Costituzione europea.*

*La giurisprudenza della Corte di giustizia è aggiornata a tutto il 2004; le sentenze non ancora pubblicate sono reperibili sul sito della Corte.*

*Anche questa volta un meritato ringraziamento va al prof. Roberto Mastroianni che ha curato, in particolare, la revisione e l'aggiornamento del capitolo V.*

Firenze, aprile 2005

## PREMESSA ALLA QUARTA EDIZIONE

*Il progressivo sviluppo del sistema comunitario non rende semplice la stesura di un Manuale che dia conto al tempo stesso del sistema giuridico in vigore e di quello che si appresta ad essere da un momento all'altro, ma un momento che tarda a realizzarsi ormai da troppo tempo. Dopo il fallimento del progetto di Trattato costituzionale e la (momentanea?) rinuncia alle importanti innovazioni che esso conteneva e soprattutto a un certo "spirito" che lo animava nel segno di una svolta se non definitiva – la storia ci ha insegnato che il processo di integrazione è sempre in fieri – almeno fondamentale per la concezione di un nuovo sistema giuridico, siamo passati al tentativo di rilanciare il disegno attraverso un nuovo Trattato, il Trattato di riforma di Lisbona, meno ambizioso nell'impostazione e nel disegno, ma sostanzialmente in linea col precedente. Ma anche questo ha subito una battuta d'arresto col referendum negativo dell'Irlanda e nessuno è in grado di conoscere quando e quale sarà l'esito finale; anche se certamente una via di uscita si impone ora più che mai, anche a costo di qualche soluzione traumatica: infatti il necessario rilancio dell'Europa non può attendere ancora a lungo, né è pensabile che si arrivi ancora una volta alla stesura di un nuovo trattato che, oltre a non sciogliere i nodi in discussione, farebbe perdere veramente credibilità al progetto europeo. D'altra parte non è possibile mantenere indefinitivamente lo status quo, palesemente insufficiente a garantire un buon funzionamento di una Unione europea così allargata (e con ambizioni di ulteriori allargamenti) chiamata ad affrontare e misurarsi con problemi interni e internazionali di vasta portata e particolarmente critici in questo periodo storico. Probabilmente si dovrà passare attraverso un nuovo referendum irlandese (in tal senso si è impegnato ultimamente il governo irlandese), sperando in un suo esito finalmente positivo; o si può prospettare l'ipotesi di una entrata in vigore del Trattato di Lisbona a larghissima maggioranza (venticinque Stati ad oggi già lo hanno ratificato) se l'unanimità non possa comunque essere raggiunta: ma è una soluzione giuridicamente assai difficile da prospettare.*

*In questa situazione dunque, necessariamente la trattazione si basa sul sistema ancora vigente non sapendo quanto durerà ancora l'attesa, tenendo conto però al contempo della nuova disciplina che prevede il Trattato di Lisbona e delle princi-*

*pali modifiche che esso contiene rispetto al regime attuale (riportate in corsivo nel testo), con l'augurio che si possa passare quanto prima a una sistemazione definitiva della materia.*

Firenze, dicembre 2008

## PREMESSA ALLA QUINTA EDIZIONE

*Le rilevanti modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, a seguito della sua recente entrata in vigore, all'ordinamento giuridico dell'Unione europea e al suo assetto istituzionale, hanno imposto di procedere a una nuova stesura di questo Manuale, che dalla nuova disciplina dei Trattati modificativi prende appunto le mosse, pur mantenendone l'impostazione originaria.*

*Tuttavia si è ritenuto opportuno di dare ampio risalto anche alla parte storica, ossia alle fasi salienti che hanno contraddistinto il processo di integrazione europea fino all'attuale (e probabilmente ancora una volta non definitiva) disciplina, affinché lo studioso abbia conoscenza e coscienza, dunque una chiara e doverosa percezione, del complesso e travagliato iter che ha caratterizzato la sua evoluzione.*

*Anche la terminologia tradizionale è di conseguenza variata: l'Unione europea avendo "sostituito" la Comunità europea, l'aggettivo comunitario, tanto utilizzato e diffuso fino ad entrare nel linguaggio comune, è stato nei limiti del possibile abbandonato, salvo di solito mantenerlo con riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia e alla prassi anteriori.*

*La giurisprudenza è aggiornata al febbraio 2011.*

*Di questa opera è ora coautore il Prof. Roberto Mastroianni, che già aveva validamente contribuito alla stesura delle precedenti edizioni.*

Firenze, febbraio 2011

## PREMESSA ALLA SESTA EDIZIONE

*Sono trascorsi meno di tre anni dall'ultima edizione di questo Manuale, tuttavia sufficienti a richiedere una sua ulteriore revisione per dare conto di alcune non numerose ma rilevanti novità nel frattempo intervenute. Tra queste, l'ingresso di un nuovo Stato membro, la Croazia, nell'Unione europea con le conseguenti modifiche istituzionali nella composizione degli organi e nel processo decisionale, l'allargamento anche della zona euro, nonché alcune rilevanti novità sia sul piano dell'ordinamento dell'Unione, in particolare nell'ambito dell'unione economica e monetaria, sia sul piano interno con l'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012 avente ad oggetto la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea. Rispetto al funzionamento del sistema giurisdizionale ed al rapporto diretto tra le Corti, di estremo rilievo è inoltre la decisione della Corte costituzionale di sottoporre per la prima volta una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia nel contesto di un procedimento incidentale (ordinanza n. 207 del 2013). Inoltre si imponeva un aggiornamento della giurisprudenza della Corte di giustizia (a tutto settembre 2013) che ha fornito il suo consueto, autorevole contributo all'interpretazione e al chiarimento di numerose questioni giuridiche sollevate dall'applicazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona.*

*Un ringraziamento va al dr. Adriano Maffeo per il suo valido aiuto nell'aggiornamento del capitolo V nonché ai dr. Amedeo Arena, Oreste Pallotta e Flavia Rolando per la paziente rilettura del testo.*

Firenze-Napoli, ottobre 2013

## PREMESSA ALLA SETTIMA EDIZIONE

*Dall'ultima edizione di questo Manuale non sono intervenute novità di grande rilievo per quanto riguarda l'assetto istituzionale e normativo dell'Unione europea. Sono tuttavia venute a consolidarsi, essendo trascorso il periodo transitorio, alcune delle modifiche dell'architettura istituzionale e del sistema delle fonti del diritto introdotte dal Trattato di Lisbona, e di ciò si dà conto in questa nuova edizione. Naturalmente, si è inoltre reso necessario un aggiornamento della giurisprudenza della Corte di giustizia e anche di quella della nostra Corte costituzionale, nonché di alcuni interventi normativi del legislatore dell'Unione.*

*Quello che invece si è verificato in questo breve lasso di tempo è stato l'emergere di una profonda crisi di identità dell'Unione europea dovuta a vari fattori: la crisi finanziaria che ha interessato in generale gli Stati membri e che ha comportato l'adozione di alcuni provvedimenti di politica economica non esenti da aspre polemiche, in particolare con riguardo agli istituti bancari in difficoltà; la crisi politica, legata soprattutto ai conflitti mediorientali, che ha evidenziato le carenze di una politica estera comune, non in grado di esprimere una posizione unitaria o coesa; soprattutto l'imponente fenomeno migratorio che ha investito ormai tutti gli Stati membri, al quale si deve in gran parte il riaffermarsi di movimenti politici nazionalisti fortemente critici o apertamente ostili alla permanenza nell'Unione – o almeno in “questa” Unione – e che al riguardo influenzano in modo negativo l'opinione pubblica interna di fronte alla palese incapacità dell'Unione di gestire in modo adeguato il fenomeno, che comporta altresì gravi preoccupazioni in tema di terrorismo e di sicurezza interna.*

*Tale ondata di sfiducia ha avuto (per ora) il suo più eclatante esempio nella uscita del Regno Unito dall'Unione europea a seguito del referendum indetto nel giugno 2016 che ha sancito la vittoria dei fautori della c.d. Brexit.*

*Di fronte a questa crisi di identità e anche ideologica, che investe le stesse istituzioni europee, risulta ancor più necessario studiare l'architettura istituzionale dell'Unione europea come è venuta a realizzarsi in questo lungo periodo di integrazione, anche al fine di evidenziare le sue criticità e individuare i settori ove più necessario risulti intervenire.*

*Questo Manuale si propone di offrire, insieme allo studio dell'attuale quadro istituzionale e normativo, anche l'occasione per una riflessione sulle esigenze di rinnovamento che oramai si impongono al fine di non vanificare il percorso intrapre-*

*so da oltre sessanta anni per realizzare l'ambizioso progetto di una Europa unita che, dopo i rilevanti traguardi raggiunti, sembra vivere oggi uno dei suoi momenti più critici.*

*Gli Autori intendono ringraziare la prof. Grazia Vitale e i dr. Adriano Maffeo ed Oreste Pallotta per la preziosa collaborazione in sede di revisione del testo.*

Firenze-Napoli, settembre 2016

## PREMESSA ALLA OTTAVA EDIZIONE

*Trascorsi oramai più di sessant'anni dall'entrata in vigore del Trattato di Roma, il ritmo di crescita dell'ordinamento dell'Unione sta conoscendo un evidente rallentamento. La lunga scia della crisi economica del decennio scorso, l'instabilità politica in alcuni Paesi membri e l'emergere di nuovi nazionalismi, l'incapacità (degli Stati membri) di affrontare in maniera adeguata grandi temi (ad esempio quello delle nuove migrazioni) che impongono una soluzione condivisa, sono tutti fattori che provocano diffuso scetticismo nelle capacità di questa straordinaria realtà di integrazione di rispondere alle sfide contemporanee, finendo con l'attribuire all'Unione ed alle sue istituzioni responsabilità e colpe che in buona parte non le appartengono. In aggiunta, spinte disgregative esterne, evidentemente interessate all'indebolimento dell'Unione, creano in alcuni Stati membri ulteriori diffidenze e quindi difficoltà di concepire ed attuare soluzioni comuni. Le terribili vicende della pandemia dovuta al COVID-19 hanno reso ancora più evidente la limitatezza degli strumenti normativi di cui l'Unione europea dispone per far fronte a situazioni di grave emergenza. Inoltre, ulteriori segnali negativi provengono da una recentissima sentenza del Tribunale costituzionale tedesco, nella quale, in disaccordo con le conclusioni raggiunte dalla Corte di giustizia, si mette in discussione la conformità con il Trattato del programma di acquisti di titoli di debito pubblici da parte della Banca centrale europea.*

*In questo contesto tutt'altro che facile, la conoscenza delle origini, dello sviluppo e del funzionamento del sistema istituzionale e dell'ordinamento dell'Unione rimane il presupposto essenziale per una informata, consapevole e – perché no – critica analisi della sua forza e delle sue debolezze. Questo Manuale, giunto oramai alla sua ottava edizione, intende continuare a fornire il suo contributo in questa direzione ai giuristi in formazione ed a tutti coloro che intendono avere un primo non superficiale approccio alla struttura istituzionale dell'Unione, alle regole che ne disciplinano le fonti del diritto, ai rapporti con l'ordinamento italiano.*

*I tre anni trascorsi dalla precedente edizione hanno portato una serie di novità che vengono riportate ed analizzate nei vari capitoli del Manuale. Particolare attenzione viene dedicata alla recente giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, peraltro ancora in fieri, in quanto alcuni consolidati principi in tema di diretta efficacia e primazia delle norme europee appaiono essere oggetto di ripensa-*

*mento. Ovviamente, anche la never ending story della Brexit, giunta finalmente a compimento il 1° febbraio 2020 con l'entrata in vigore del trattato di recesso del Regno Unito, viene discussa ed analizzata nelle sue tappe principali.*

*Gli Autori intendono ringraziare i proff. Fabio Ferraro e Grazia Vitale nonché i dr. Barbara Guastaferrò, Adriano Maffeo e Flavia Rolando per la preziosa collaborazione in sede di revisione del testo.*

Firenze-Napoli, maggio 2020

*Avvertenza. Considerata la facilità di reperimento della giurisprudenza della Corte di giustizia sul sito istituzionale ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)), anche per evitare di appesantire il testo a partire da questa edizione si è deciso di eliminare ogni forma di citazione diversa dalla data della pronuncia, del nome delle parti e del numero della causa.*

## BIBLIOGRAFIA GENERALE

R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2022; ID., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020; A. ADINOLFI-C. MORVIDUCCI, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2020; C. AMALFITANO-M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Torino, 2015; C. BLUMANN, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, 2023; C. BOUTAYEB, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, 2022; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*. Torino, 2022; L. CARTOU-G. CLERGERIE-A. GRUBER-P. RAMBAUD, *L'Union européenne*, Paris, 2008; M.P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018; V. CONSTANTINESCO-R. KOVAR-D. SIMON, *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Paris, 1995; P. CRAIG-G. DE BURCA, *EU Law: Text, Cases and Materials*, Oxford, 2020; C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, Napoli, 2012; L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2023; ID., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022; M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2018; U. DRAETTA-F. BESTAGNO-A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2022; J. FAIRHURST, *Law of the European Union*, London, 2020; G. GAJA-A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2019; R. GEIGER, *EUV/EG Kommentar*, 3 voll., Monaco, 2006; T. HARTLEY, *The Foundations of European Union Law*, Oxford, 2014; J.P. JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, 2023; G. ISAAC-M. BLANQUET, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, 2018; K. LENAERTS-P. VAN NUFFEL, *EU Constitutional Law*, Oxford, 2021; A. MANGAS MARTÍN-D.J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y derecho de la Unión*, Madrid, 2020; P. MENGOZZI-C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Padova, 2018; G. NICOLAYSEN, *Europarecht*, München, 2002; N. PARISI-V. PETRALIA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Firenze, 2016; F. POCAR, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010; ID. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014; J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, 2010; J. ROUX, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, 2019; S. VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, 2016; A. ROSAS, L. ARMATI, *EU Constitutional Law*, Oxford, 2018; R. SCHÜTZE, *European Union Law*, Cambridge, 2018; J. SCHWARZE, *EU-Kommentar*, Baden-Baden, 2019; M. SCHWEITZER-W. HUMMER-W. OBWEXER, *Europarecht*, Wien, 2007; D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, 2001; J. STEINER-L. WOODS, *EU Law*, Oxford, 2017; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, vol.1, Napoli, 2021; A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014; E. TRIGGIANI, *L'Unione dopo la riforma di Lisbona*, Bari, 2011; ID., *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2019; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2020; H.H. VON DER GROEBEN-J. THIESING-C.D. EHLERMANN, *Kommentar zum EU/EG Vertrag*, 5 voll., Baden Baden,

2003; S. WEATHERILL, *Cases and Materials on EU Law*, Oxford, 2016; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003; J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Bologna, 2013.

# CAPITOLO I

## ORIGINI E SVILUPPO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. La cooperazione europea. – 2. Cenni sulle discipline sostanziali del Trattato di Roma. – 3. Verso l'Unione europea. L'Atto unico europeo. – 4. Il Trattato sull'Unione europea. – 5. Le prospettive dell'allargamento. – 6. Il Trattato di Amsterdam. – 7. Il Trattato di Nizza. – 8. Un incidente nel percorso: il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e la sua mancata ratifica. – 9. Il Trattato di Lisbona. – 9.1. La cooperazione rafforzata. – 9.2. La politica estera e di sicurezza comune. – 9.3. La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. – 9.4. La cittadinanza europea. – 10. L'adesione di nuovi Stati membri e la procedura di controllo del rispetto dei valori fondativi dell'Unione. – 11. La disciplina del recesso degli Stati membri e la Brexit. – 12. Le sfide più recenti: la risposta comune alla crisi provocata dalla pandemia. – 13. Il ruolo dell'Unione europea nella crisi ucraina: evoluzione storica. – 13.1. Le basi giuridiche dell'intervento dell'Unione a sostegno dell'Ucraina. – 13.2. Lo strumento europeo per la pace e il suo recente utilizzo nel conflitto russo-ucraino.

### 1. LA COOPERAZIONE EUROPEA

Nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale ha inizio il processo di organizzazione della cooperazione tra gli Stati europei, volto a mettere in atto forme di unione dotate di strutture istituzionali a carattere intergovernativo con competenze in settori specifici: così nel campo economico e dello sviluppo (Organizzazione europea per la cooperazione economica OECE, poi OCSE), nel campo della difesa (Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico NATO e Unione europea occidentale UEO), nel campo politico con il Consiglio d'Europa (la prima organizzazione internazionale che prevede una Assemblea parlamentare) nel cui ambito è stata conclusa la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

Sebbene anch'esso volto a creare una più stretta solidarietà tra gli Stati europei, il processo di integrazione europea si discosta dal quadro classico delle unioni di Stati e della cooperazione intergovernativa, connotandosi di aspetti originali e specifici.

Tale processo si fa risalire al 9 maggio 1950, quando il ministro degli esteri francese Schuman propose di mettere in comune la produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio in un'organizzazione aperta alla partecipazione di altri Stati europei, come primo passo verso una più ampia cooperazione che comportasse determinate limitazioni di sovranità a favore di un'organizzazione dotata di poteri vincolanti nei confronti dei suoi membri. L'ambizioso obiettivo politico dell'iniziativa, creare le basi per una futura unione a carattere federale, fu ritenuto tuttavia perseguibile solo attraverso un metodo "funzionale", ossia attraverso la realizzazione di quelle che la Dichiarazione Schuman definiva concrete "solidarietà di fatto" tra alcuni Stati in settori specifici, che portassero gradualmente a una cooperazione estesa a più vasti settori economici.

L'obiettivo politico immediato era invece quello di ancorare stabilmente la Germania all'Europa e di eliminare le rivalità tra Francia e Germania in un'area strategica sensibile, come i bacini della Ruhr e della Saar, tradizionalmente oggetto di conflitto di interessi fra i due Paesi.

I negoziati, aperti a Parigi tra sei Stati (Belgio, Olanda, Lussemburgo, Francia, Germania, Italia), portarono alla firma del Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) per la durata di cinquanta anni. L'elemento di novità maggiore era rappresentato dal conferimento di poteri decisionali autonomi ad una istituzione (Alta Autorità) capace di decidere in modo indipendente dal consenso unanime degli Stati membri, tanto da indurre a parlare, per la prima volta, di carattere *sovranaZIONALE* dell'organizzazione. Erano previsti inoltre un Consiglio dei Ministri, con poteri essenzialmente di controllo, un'Assemblea parlamentare, una Corte di giustizia.

Non fu coronata da successo invece un'altra iniziativa, anch'essa ispirata a una logica "sovranaZIONALE", che prevedeva la creazione di una armata europea integrata, sottoposta a un comando unificato: per quanto il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED) fosse stato firmato a Parigi il 27 maggio 1952, non entrò in vigore a causa del rifiuto da parte del Parlamento francese di autorizzarne la ratifica.

Questo insuccesso ridimensionò gli entusiasmi e il fervore di proposte degli anni cinquanta e portò un momento di riflessione sulla via dell'integrazione.

Il rilancio dell'idea europeista si ebbe con la conferenza di Messina dei ministri degli esteri della CECA, ove fu dato incarico a una commissione di esperti, presieduta dal belga Spaak, di studiare le iniziative opportune per proseguire il percorso dell'integrazione, prediligendo tuttavia un approccio settoriale e di natura prevalentemente economica. La commissione elaborò un progetto più ampio e ambizioso che prevedeva la creazione di un mercato comune generalizzato ed un progetto più circoscritto e "settoriale", riguardante la creazione di una Comunità per l'energia atomica, secondo l'esperienza già avviata con successo con la CECA. Entrambi i progetti furono approvati e condussero così il 25 marzo 1957 alla firma dei Trattati di Roma istitutivi della Comunità economica europea

(CEE) e della Comunità per l'energia atomica (CEEA o EURATOM) da parte dei sei Stati membri della CECA. I due Trattati, entrati in vigore il 1° gennaio 1958, hanno durata illimitata, a testimonianza di una chiara volontà politica di impegnarsi definitivamente nel processo di integrazione.

Alla Comunità economica europea fu assegnato "il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità" (art. 2), ma avendo come obiettivo generale "un'unione sempre più stretta fra i popoli europei" (preambolo): evidenziando ancora una volta il carattere strumentale della Comunità per il conseguimento di fini più vasti.

Le tre Comunità presentavano una struttura istituzionale in parte separata: comuni erano solo la Corte di giustizia e l'Assemblea parlamentare (come previsto dalla "Convenzione relativa a talune istituzioni comuni" firmata insieme al Trattato di Roma), mentre Consiglio e Commissione (Alta Autorità CECA) erano autonome e distinte per ciascuna Comunità, creando un inutile aggravio dell'apparato organizzativo già di per sé sufficientemente complesso: l'esigenza di una sua razionalizzazione portò alla conclusione del Trattato di Bruxelles dell'8 aprile 1965 sulla "fusione degli esecutivi": una sola Commissione e un solo Consiglio, oltre a un bilancio unico per le tre Comunità. Si ebbe così una unificazione degli organi, ma non delle competenze e dei poteri, che resteranno distinti per ciascun ambito delle tre Comunità.

Il cammino dell'integrazione incontrò tuttavia ben presto varie difficoltà, soprattutto a seguito della politica del generale De Gaulle ("L'Europa delle patrie") ostile a ogni aspetto di sovranazionalità nel funzionamento delle istituzioni europee (politica "della sedia vuota"), culminata nel 1965 con l'opposizione della Francia a utilizzare il voto a maggioranza in seno al Consiglio e che portò al c.d. compromesso di Lussemburgo con cui venne generalizzata la prassi della votazione all'unanimità (*infra*, cap. II, par. 7.2).

Il cambiamento della politica francese, con l'avvento di Pompidou alla presidenza della Repubblica, dette nuovo impulso al processo di integrazione, consentendo di raggiungere nuovi importanti traguardi. Con la decisione del Consiglio del 22 aprile 1970 fu deliberato il passaggio dal sistema dei contributi finanziari degli Stati membri al sistema delle risorse proprie della Comunità e nel 1972 fu introdotto un meccanismo finanziario, il "serpente monetario" rivolto a limitare i margini di fluttuazione tra le monete nazionali al fine di impedire che sorgessero ostacoli valutari alla libera circolazione delle merci; con la risoluzione del Consiglio europeo del 5 dicembre 1978 esso venne poi sostituito dal sistema monetario europeo (SME).

Inoltre, ebbe inizio il progressivo ampliamento delle Comunità ad altri Stati che avevano presentato domanda di adesione: con il trattato di adesione del 22 gennaio 1972 entrano a farne parte dal 1973 il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca (la

Norvegia non ratificò a seguito dell'esito negativo del referendum indetto in proposito). Poi, nel corso degli anni, altri Stati si sono aggiunti: la Grecia dal 1981; la Spagna e il Portogallo dal 1986; l'Austria, la Finlandia e la Svezia dal 1995, per un totale di quindici Stati membri. Il successivo ampliamento avvenuto col Trattato di adesione firmato ad Atene il 16 aprile 2003 con dieci Stati membri (Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia, Repubblica Slovacca) ha portato a venticinque i membri dell'Unione europea. Il Trattato di adesione con la Bulgaria e la Romania del 25 aprile 2005 ha sancito l'ingresso di questi due nuovi Stati a partire dal gennaio 2007. Infine, dal 1° luglio 2013 anche la Croazia è entrata a far parte dell'Unione europea, portando così l'Unione a ventotto Stati membri. Attualmente, tuttavia, l'Unione europea è composta da 27 Stati membri, in quanto il 23 giugno 2016 il referendum indetto dal governo conservatore di Cameron relativo all'uscita (c.d. *Brexit*) o alla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea ha dato esito positivo, ponendo per la prima volta le basi per il recesso di uno Stato membro dall'Unione e sancendo quindi con i fatti il tramonto dell'idea della irreversibilità del cammino dell'integrazione europea. L'accordo concluso tra l'Unione europea e il Regno Unito stabilisce le condizioni per un recesso ordinato del Regno Unito dall'UE, conformemente all'art. 50 del Trattato sull'Unione europea. L'accordo di recesso è stato approvato il 17 ottobre 2019 ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2020 (v. *infra*, par. 11).

## 2. CENNI SULLE DISCIPLINE SOSTANZIALI DEL TRATTATO DI ROMA

Il Trattato di Roma ha come obiettivo immediato l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri come mezzo per il conseguimento di un'espansione equilibrata e stabile, un miglioramento del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati partecipanti. Era previsto che il mercato comune si instaurasse progressivamente nel corso di un periodo transitorio di dodici anni, diviso in tre tappe, che si è concluso nel 1968.

Durante il periodo transitorio, si sono succedute tre fasi dell'integrazione economica. La prima fase di "integrazione negativa", caratterizzata dalla creazione di una zona di libero scambio all'interno della quale eliminare tutti gli ostacoli "tecnici" agli scambi commerciali fra gli Stati partecipanti, è stata accompagnata dalla creazione di un'unione doganale tra i Paesi membri (attraverso l'istituzione di un'unica barriera tariffaria nei rapporti con i Paesi terzi) e poi di un mercato comune all'interno del quale consentire la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi, dei capitali. Ma l'aspetto più significativo del Trattato di Roma è quello di aver previsto l'attuazione di alcune politiche comuni "strategiche" e una serie di misure tendenti a ravvicinare le legislazioni degli Stati mem-

bri nei settori contemplati (“integrazione positiva”) al fine di realizzare un’effettiva integrazione economica.

In effetti il mercato comune si fonda innanzitutto sulle quattro libertà fondamentali, ma comporta altresì l’instaurazione di politiche comuni attribuite alla competenza delle istituzioni comunitarie (politica commerciale, politica agricola, politica dei trasporti) e di altre politiche anche successivamente instaurate (politica sociale, politica regionale), nonché la creazione di un regime di libera concorrenza e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune.

### *Libera circolazione delle merci*

La libera circolazione delle merci comporta l’abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali all’importazione e all’esportazione nonché delle restrizioni quantitative e delle altre misure di effetto equivalente; inoltre comporta l’instaurazione di una tariffa doganale comune nei rapporti con i Paesi terzi. I prodotti provenienti da Paesi terzi incontrano così i medesimi oneri qualunque sia il luogo di ingresso nell’area comunitaria e, una volta adempiute le formalità d’importazione, sono considerati “in libera pratica”, ossia possono poi circolare liberamente all’interno del mercato comune. Restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente possono essere consentite solo se giustificate da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute, di protezione del patrimonio artistico e storico nazionale, di tutela della proprietà industriale e commerciale, purché non siano discriminatorie e non costituiscano restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri (*ex art. 36 CEE, ora art. 36 TFUE*). Alla realizzazione di questa libertà, soprattutto per quanto riguarda le misure di effetto equivalente, che costituiscono il vero problema (le restrizioni quantitative essendo state eliminate nel periodo transitorio) ha molto contribuito la giurisprudenza della Corte di giustizia: nella celebre sentenza *Cassis de Dijon*<sup>1</sup> essa ha affermato il principio del *mutuo riconoscimento*, secondo cui la disciplina di uno Stato membro in materia di produzione e di commercializzazione di un dato bene deve essere riconosciuta in tutti gli altri Stati membri, a meno che non si opponga una delle ragioni imperative di cui all’art. 36 CEE: si afferma cioè una presunzione di equivalenza delle legislazioni nazionali degli Stati membri. In ogni caso, le eventuali restrizioni devono essere proporzionate al fine perseguito di tutelare esigenze imperative del diritto nazionale non ritenute sufficientemente garantite dalla legislazione dello Stato di provenienza del bene.

---

<sup>1</sup> Sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78; il principio è stato poi ribadito in altre sentenze, con riferimento alla commercializzazione dell’aceto non di vino in Italia (26 giugno 1980, causa 788/79), della birra in Germania (12 marzo 1987, causa 178/84), della pasta di grano tenero in Italia (14 luglio 1988, causa 90/86).

### *Libera circolazione delle persone*

La libera circolazione delle persone riguarda principalmente la libera circolazione dei lavoratori dipendenti ed il diritto di stabilimento dei lavoratori autonomi. Il principio generale applicabile in materia è quello del divieto di qualsiasi discriminazione, sia in termini di retribuzione che di condizioni di lavoro, effettuata sulla base della nazionalità.

Salvo motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica (riserve che devono comunque essere interpretate in modo restrittivo e secondo criteri non nazionalistici<sup>2</sup>), i lavoratori hanno il diritto di rispondere ad offerte di lavoro effettive, di spostarsi liberamente nel territorio degli Stati membri, di risiedervi, di rimanervi dopo aver occupato un impiego (fanno eccezione gli impieghi nella pubblica amministrazione: art. 48 CEE, ora art. 45 TFUE). Sono parimenti vietate discriminazioni retributive tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile (art. 119 CEE, ora 157 TFUE). Vari atti normativi dell'Unione europea hanno ulteriormente precisato il contenuto di tale libertà.

La libertà di stabilimento comporta per i cittadini degli Stati membri la facoltà di accedere alle attività non salariate e al loro esercizio nonché di costituire e gestire imprese e società, alle stesse condizioni stabilite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini; di conseguenza sono vietate tutte le restrizioni alla libertà di stabilimento (art. 52 CEE, ora art. 49 TFUE), salvo le attività che in uno Stato partecipino all'esercizio dei pubblici poteri, e fatta salva l'applicabilità di norme nazionali giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica: artt. 55 e 56 CEE (ora 51 e 52 TFUE).

### *Libera prestazione dei servizi*

L'art. 59 CEE (ora art. 56 TFUE) prevede la soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un Paese della Comunità diverso da quello del destinatario della prestazione. Per servizi devono intendersi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, di carattere industriale, commerciale, artigianale, libero-professionale. Per l'esercizio della sua prestazione, il prestatore può, a titolo temporaneo, svolgere la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni ivi previste per i propri cittadini.

La Corte di giustizia<sup>3</sup> ha affermato la diretta applicabilità delle disposizioni del Trattato che conferiscono ai cittadini degli Stati membri il diritto di stabilirsi

---

<sup>2</sup> Corte di giustizia, sentenza 4 dicembre 1974, Van Duyn, causa 41/74.

<sup>3</sup> Si vedano le sentenze 1° giugno 1974, Reyners, causa 2/74, e 3 dicembre 1974, Van Binsbergen, causa 33/74.

e prestare servizi in altri Stati membri, anche in assenza delle direttive di armonizzazione previste dal Trattato per il coordinamento delle disposizioni nazionali relative all'accesso alle attività non salariate e per la liberalizzazione dei servizi.

### *Libera circolazione dei capitali*

L'art. 67 CEE disponeva che gli Stati membri sopprimessero gradualmente, nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune, le restrizioni ai movimenti dei capitali appartenenti a persone residenti negli Stati membri. La libera circolazione dei capitali, dunque, sebbene fosse considerata un "completamento necessario della libera circolazione dei servizi" in quanto "è diritto del destinatario di essi di trasferirsi in uno Stato membro della Comunità diverso da quello in cui è residente senza essere impedito da restrizioni in materia di pagamenti"<sup>4</sup>, era sottoposta ad un obbligo di liberalizzazione meno assoluto rispetto alle altre libertà in quanto sussisteva solo nei limiti in cui risultasse necessario per il buon funzionamento del mercato comune, il che impediva di attribuire alla disposizione in parola carattere di diretta applicabilità<sup>5</sup>.

In realtà, la Corte di giustizia, operando una distinzione tra pagamenti correnti (che ai sensi dello stesso art. 67, secondo comma, dovevano essere liberati da qualsiasi restrizione entro la fine della prima tappa) e movimenti di capitali, aveva concluso che la disposizione sulla liberalizzazione dei pagamenti correnti avesse carattere direttamente applicabile<sup>6</sup>.

In sostanza, dunque, la normativa comunitaria in materia portava a una liberalizzazione totale dei trasferimenti di valuta che costituissero il corrispettivo di scambi in merce, servizi o capitali e procedeva di pari passo con la progressiva liberalizzazione dei rapporti sottostanti; la liberalizzazione dei movimenti di capitali in senso proprio aveva ad oggetto solo quelli specificamente previsti dalle direttive di attuazione di cui all'art. 67. Solo il Trattato di Maastricht sull'Unione europea, che ha abrogato gli artt. 67-73 del Trattato di Roma, sanciva (art. 56 CE ora 63 TFUE) la completa liberalizzazione dei movimenti di capitali (del resto già prevista dalla direttiva n. 361 del 24 giugno 1988), senza più aver riguardo all'esistenza di una transazione commerciale o ad una prestazione di servizi sottostanti; dal tenore ora preciso ed incondizionato di tale disposizione, si evince che essa deve ritenersi provvista di effetti diretti.

---

<sup>4</sup> Corte di giustizia, 31 gennaio 1984, Luisi e Carbone, causa 286/82.

<sup>5</sup> Corte di giustizia, 11 novembre 1981, Casati, causa 203/80.

<sup>6</sup> Sentenza Luisi e Carbone, cit.

*La disciplina della concorrenza*

Le attività economiche anche in un mercato comune non possono svilupparsi in modo equilibrato se, nonostante l'eliminazione degli ostacoli alle libertà di circolazione, si verificano delle distorsioni nelle condizioni di libera concorrenza. Come dichiarato nell'art. 3 CEE, par. f), l'azione della Comunità comporta "la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno". A tal fine, una serie di disposizioni, applicabili alcune alle imprese oltre agli stessi Stati membri, dettano una disciplina articolata e rigorosa della concorrenza per quanto riguarda gli scambi tra Stati membri, destinata poi a condizionare in modo significativo anche molte discipline antitrust nazionali (come quella italiana: legge n. 287 del 1990) che rimangono competenti a regolamentare i rapporti di rilevanza solo interna.

L'art. 85 CEE (ora art. 101 TFUE) dispone che sono incompatibili col mercato interno e pertanto vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni d'impresa e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri impedendo, restringendo o falsificando il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune: simili intese sono sanzionate da nullità di pieno diritto. Possono tuttavia essere esentate da tale divieto quelle intese che contribuiscono a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico. È ugualmente incompatibile e vietato lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante nel mercato comune o su una parte sostanziale di questo attraverso pratiche abusive che possono consistere (secondo un'indicazione non esaustiva) nell'imposizione di prezzi, nella limitazione della produzione a danno dei consumatori, nell'applicazione nei rapporti commerciali di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti (art. 86 CEE, ora 102 TFUE).

L'art. 92 CEE (ora 107 TFUE) si occupa del delicato problema degli aiuti che gli Stati spesso sono soliti concedere alle imprese per agevolare la loro attività; potendo creare distorsioni alla concorrenza, sono dichiarati incompatibili, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti sotto qualsiasi forma concessi, che favorendo talune imprese o produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Sono ritenuti tuttavia compatibili gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, purché non discriminatori, e quelli concessi in occasione di calamità naturali. Altri aiuti possono essere dichiarati compatibili (dietro determinazione della Commissione), come gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni meno sviluppate, o destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di interesse europeo o a porre rimedio a gravi turbamenti dell'economia di uno Stato membro.

Alla Commissione spetta sorvegliare sul rispetto delle regole di concorrenza, usufruendo di incisivi poteri di controllo e decisionali, caratterizzati inoltre da un'ampia discrezionalità che non ha mancato di suscitare qualche reazione critica.

### 3. VERSO L'UNIONE EUROPEA. L'ATTO UNICO EUROPEO

Negli anni ottanta assistiamo a numerose iniziative tendenti a rilanciare il processo di integrazione europea, dopo la fase di stallo seguita alla “crisi della sedia vuota” degli anni sessanta e alla crisi economica degli anni settanta.

Il Consiglio europeo di Stoccarda del giugno 1983 adottò una Dichiarazione solenne sull'Unione europea con la quale si auspicava una maggiore coerenza dell'azione delle Comunità e un rafforzamento dei rapporti tra gli Stati membri, estesi anche alle relazioni internazionali.

Il Parlamento europeo, su iniziativa di Altiero Spinelli, elaborò nel febbraio del 1984 un progetto di trattato d'Unione europea, in cui si prefigurava, tra le molte novità, una struttura istituzionale profondamente rinnovata, con competenze estese anche al campo politico, una modifica dei procedimenti decisionali con accresciuti poteri del Parlamento europeo, una nuova definizione degli atti normativi, l'inserimento del Consiglio europeo nel quadro istituzionale. Il progetto, chiaramente improntato a una concezione federalista (tanto che per la sua entrata in vigore era prevista la ratifica da parte di una maggioranza di Stati membri e non l'unanimità, anche se avrebbe ovviamente vincolato solo i primi) non ebbe favorevole accoglienza da parte di alcuni Stati, in particolare il Regno Unito e la Danimarca, e non ebbe dunque seguito, ma certamente influenzò in modo notevole i successivi sviluppi.

Il Consiglio europeo di Fontainebleau incaricò un comitato, composto dei rappresentanti dei capi di Stato o di governo (Comitato Dooge) di elaborare proposte per migliorare il funzionamento del sistema comunitario anche nel campo della cooperazione politica. Il rapporto fu esaminato dal Consiglio europeo di Milano del giugno 1985, che decise di convocare una conferenza intergovernativa che diede vita all'Atto unico europeo, firmato il 17 febbraio 1986 da nove Stati (l'Italia firmò il 28 febbraio pur manifestando la sua insoddisfazione per le modifiche istituzionali previste, non ritenute sufficienti; poi firmarono Danimarca e Grecia) ed entrato in vigore il 1° luglio 1987 dopo la revisione costituzionale operata dall'Irlanda, in quanto le disposizioni sulla cooperazione politica erano state ritenute dalla Corte suprema irlandese contrarie alla sua neutralità costituzionale.

L'*Atto unico europeo* (AUE) ha introdotto numerose rilevanti modifiche di carattere istituzionale, tra le quali la formalizzazione del Consiglio europeo, che opera tanto nel sistema comunitario che in quello della cooperazione politica; il ristabilimento della votazione a maggioranza qualificata nel Consiglio per le misure di armonizzazione relative al mercato interno; il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nel procedimento decisionale, introducendo la procedura di *cooperazione* e la procedura del *parere conforme* (v. cap. III); la previsione di una giurisdizione di primo grado per affiancare la Corte di giustizia. Inoltre, l'AUE ha

esteso le competenze della Comunità a nuovi settori, come l'ambiente e la ricerca scientifica, ha introdotto il principio della coesione economica e sociale volto a ridurre i divari di sviluppo tra le diverse regioni degli Stati membri e ha fissato una data vincolante (31 dicembre 1992) per attuare il completamento del *mercato interno* (tale espressione ha sostituito quella di mercato comune).

Oltre alle modifiche di natura istituzionale, l'Atto unico europeo enunciava, nel preambolo, di voler trasformare l'insieme delle relazioni tra gli Stati membri in una *Unione europea* e conferiva alla cooperazione politica europea (CPE) un inquadramento giuridico e formale che prima non aveva (Titolo III). La Commissione veniva associata a pieno titolo ai lavori della cooperazione politica anche se con ruolo diverso e poteri meno rilevanti rispetto a quelli esercitati nell'ambito comunitario; ugualmente era prevista la "stretta associazione" del Parlamento europeo alla cooperazione politica europea. Organi della CPE erano: il Comitato politico, con il compito di dare impulso e continuità alla cooperazione; il Gruppo dei corrispondenti, incaricato di seguire l'attuazione della CPE in base alle direttive del Comitato; infine, il Segretariato assisteva la presidenza nella preparazione della cooperazione e nelle questioni amministrative. Il Consiglio europeo emanava le direttive politiche generali ed esprimeva la posizione comune su problemi relativi alle relazioni esterne. Una espressa disposizione (art. 30, quinto comma) prescriveva la coerenza tra le politiche estere della Comunità e le politiche concordate in sede di cooperazione politica europea, incumbendo al Presidente della CPE e alla Commissione di curare il mantenimento di tale coerenza.

Le disposizioni finali sancivano la separazione dell'ordinamento comunitario dal campo della CPE.

Nonostante la rilevanza delle modifiche istituzionali e sostanziali apportate dall'Atto unico, ben presto esse si sono rivelate inadeguate a perseguire quegli ulteriori sviluppi oramai avvertiti come indispensabili per proseguire nel cammino verso una unione europea. In particolare risultava ancora debole il ruolo del Parlamento europeo, che non aveva mancato di sottolineare a più riprese la persistenza del "deficit democratico" del sistema comunitario; occorreva dunque apportare ulteriori modifiche istituzionali al fine di rinforzare la legittimità democratica e consentire alla Comunità di affrontare in modo efficace i nuovi sviluppi e le nuove esigenze; occorreva garantire la coerenza tra il sistema comunitario e quello della politica estera; si avvertiva l'esigenza di giungere a una unione economica e monetaria quale indispensabile presupposto per l'unione politica.

Il Consiglio europeo di Dublino del 28 aprile 1990 decise la convocazione delle conferenze intergovernative sull'unione politica e sull'unione economica e monetaria, manifestando la volontà di trasformare progressivamente la Comunità in una Unione europea e di estenderne le competenze. I lavori delle conferenze, aperti a Roma nel dicembre 1990, furono accompagnati da ampi dibattiti e progetti propositivi da parte delle istituzioni comunitarie e dei singoli Stati mem-

bri. I testi elaborati furono sottoposti all'esame dei successivi Consigli europei non senza incontrare numerose perplessità e dissensi da parte di alcuni Stati (ad esempio circa la vocazione federale dell'Unione, o la gerarchia delle norme comunitarie proposta dalla Commissione).

Il Consiglio europeo di Maastricht del 9 dicembre 1991 approvò i testi sull'unione politica e sull'unione economica e monetaria, consolidati nel Trattato sull'Unione europea firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

#### 4. IL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA

Il Trattato sull'Unione europea (TUE) costituiva soltanto "una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa" (art. A) (formula di compromesso che non ha recepito l'espressione "federale" contenuta nel progetto di Trattato, ma ne recepiva tuttavia la sostanza). Ciò a dimostrazione di quel metodo "funzionale" che si trova ancora alla base del processo di integrazione e che opera attraverso la progressiva estensione di vincoli di solidarietà degli Stati membri a nuovi campi di azione.

Ai sensi del TUE, l'Unione si fonda da un lato sulle Comunità europee, di cui mantiene integralmente l'"*acquis*", dall'altro sulle politiche e sulle forme di cooperazione instaurate in materia di politica estera (PESC) nonché in materia di giustizia e affari interni (GAI); ricomprende dunque due sistemi, quello comunitario e quello della cooperazione intergovernativa, che rimangono distinti anche se collegati da un'esigenza di coerenza globale. Secondo un'immagine figurata, ma efficace, può definirsi l'Unione come una costruzione a tre "pilastri" collegati tra loro da un architrave e dalla base: il primo pilastro è costituito dall'ordinamento comunitario, il secondo dalla PESC, il terzo dalla GAI, mentre le disposizioni comuni e alcune norme "passerella" (come l'art. K.9) sono rivolte a dare coerenza al sistema.

Le modifiche apportate al Trattato CEE (e anche a quelli CECA e CEEA) al fine di creare una "Comunità europea" (l'espressione sostituisce quella di Comunità economica europea) riguardano in special modo l'apparato istituzionale, il procedimento decisionale (in particolare, con l'introduzione della nuova procedura di *codecisione*: cfr. cap. III), l'ampliamento dei settori di competenza (come l'istruzione e la formazione professionale, le reti transeuropee, l'industria, la sanità, la cultura, la cooperazione allo sviluppo, la tutela dei consumatori) ed il rafforzamento di altri (politica sociale, coesione economica e sociale, ricerca e sviluppo tecnologico, ambiente).

Particolarmente significativa l'istituzione della *cittadinanza dell'Unione* (artt. 8 e ss. CE, ora 20 e ss. TFUE) non tanto per i suoi contenuti, quanto per il valo-

re ideale e simbolico che essa contiene. Essa è riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati membri; comporta il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri ed il diritto per ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino, di votare e di essere eletto alle elezioni comunali e a quelle per il Parlamento europeo alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato ospite.

Il nuovo approccio avviato dal TUE si rivela anche in alcune disposizioni di principio assai significative tendenti da un lato a dare rilevanza ai cittadini degli Stati membri, dall'altro ad avvicinarli e coinvolgerli maggiormente nel processo di integrazione: l'Unione prende le decisioni il più vicino possibile ai cittadini (art. A), rispetta i diritti fondamentali dell'uomo, rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri (art. F), agisce nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. B).

Ma la novità più rilevante è forse costituita dall'instaurazione dell'unione economica e monetaria da realizzarsi attraverso tre fasi, con la istituzione di alcuni organi specifici, tra i quali assume particolare importanza la Banca centrale europea. L'ultima fase, prevista in ogni caso per il 1° gennaio 1999, ha segnato il passaggio ad una politica monetaria affidata interamente alla Comunità, almeno per quegli Stati che sono riusciti a rispettare alcune condizioni essenziali (i *criteri di convergenza*) per l'adozione di una moneta unica, secondo quanto deciso dal Consiglio nella composizione dei Capi di Stato o di governo (*infra*, cap. II, par. 13).

*La politica estera e di sicurezza comune.* Il Trattato sull'Unione europea riprende il regime della cooperazione politica europea (CPE), rielaborandolo in molte parti e in complesso semplificandone la messa in opera.

Il Titolo V prevede l'istituzione di una "politica comune", affidata all'Unione pur al di fuori del quadro comunitario, estesa a tutti i settori della politica estera e della sicurezza (compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune che potrebbe condurre a una difesa comune) instaurando una cooperazione sistematica tra gli Stati membri, ma anche ponendo in essere *azioni comuni* nei settori di comune interesse. Le azioni comuni vincolano gli Stati membri nella condotta delle loro azioni.

Il Consiglio può definire una *posizione comune* ogni volta che lo ritenga necessario: gli Stati membri si impegnano a condurre le loro politiche nazionali in conformità a tale posizione comune. Il Consiglio decide inoltre quando una questione debba formare oggetto di un'azione comune, in base agli orientamenti espressi dal Consiglio europeo, precisandone gli obiettivi, i mezzi, le procedure e le condizioni per la sua attuazione. Normalmente delibera all'unanimità tranne che per le questioni di procedura.

La Presidenza rappresenta l'Unione, esprime la sua posizione nelle Organizzazioni internazionali, ha la responsabilità dell'attuazione delle azioni comuni, eventualmente assistita dallo Stato membro che ha esercitato la precedente presidenza e da quello che eserciterà quella successiva (la c.d. "*troika*"); ad essa in-

combe il compito di provvedere all'unità, alla coerenza e all'efficacia dell'azione dell'Unione.

La Commissione è pienamente associata ai lavori nei settori della PESC ed è abilitata a presentare al Consiglio proposte che rientrano in questa materia.

*La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.* Il Titolo VI, che sarà sostanzialmente modificato dal Trattato di Amsterdam, mira a instaurare una cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, fin ora perseguita in modo occasionale e informale attraverso strumenti internazionali conclusi tra gli Stati membri, o tra alcuni di essi (basti pensare all'accordo di Schengen del 19 giugno 1985 e alla convenzione di applicazione del 14 giugno 1990 sulla libera circolazione delle persone). Il metodo seguito è analogo a quello operante per la PESC, prevedendo ugualmente l'adozione di posizioni e di azioni comuni, anche se risulta maggiormente accentuato il livello della pura cooperazione.

Tra le questioni considerate di interesse comune in questo settore rientrano, in particolare, la politica d'asilo, la politica d'immigrazione, la lotta contro la tossicodipendenza e contro la frode su scala internazionale, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, la cooperazione doganale e quella di polizia ai fini della prevenzione del terrorismo, il traffico di droga e altre forme di criminalità internazionale (art. K.1). È precisato che tali materie verranno trattate comunque nel rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della Convenzione sullo *status* dei rifugiati. Esse formano oggetto di consultazione reciproca e di un'azione coordinata degli Stati membri. Tuttavia, il Consiglio può adottare *posizioni comuni*, che comportano un obbligo per gli Stati membri di conformarsi sul piano sia interno che internazionale, o *azioni comuni*, nel rispetto del principio di sussidiarietà, portate avanti dall'Unione e le cui misure di applicazione possono essere decise a maggioranza qualificata del Consiglio; questi può anche elaborare convenzioni di cui raccomanda l'adozione da parte degli Stati membri. Significativa la disposizione di cui all'art. K.9 (una norma "passerella") che prevede la possibilità per il Consiglio, deliberando all'unanimità, di estendere l'applicazione dell'art. 100C del Trattato CE (in materia di immigrazione e di visti) ai settori contemplati dall'art. K.1, attuando così una "comunitarizzazione" di talune materie rientranti nella cooperazione (cosa che avverrà con il Trattato di Amsterdam).

A conferma della perdurante distinzione tra le due componenti su cui si fonda l'Unione, ossia la Comunità europea e le altre politiche di cooperazione instaurate dal Trattato sull'Unione europea (politica estera e di sicurezza comune, cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni), il Trattato precisa che la competenza della Corte di giustizia è esclusa da questi ultimi settori.

## 5. LE PROSPETTIVE DELL'ALLARGAMENTO

L'allargamento dell'Unione europea ad altri Paesi è stato uno dei nodi cruciali posti all'attenzione degli Stati membri in una fase dell'integrazione caratterizzata da significativi mutamenti storico-politici sulla scena internazionale. La fine della guerra fredda segna una tappa fondamentale verso la realizzazione di una Europa senza più divisioni. Infatti, il Consiglio europeo del 12 e 13 dicembre 1997 varò una decisione "storica" quale l'allargamento della Comunità/Unione ad undici paesi candidati (dell'Europa centro orientale, più Cipro), considerata "una pietra miliare per il futuro dell'Unione", come si legge nelle stesse Conclusioni della Presidenza.

Il Consiglio europeo decise di avviare i negoziati bilaterali di adesione con solo sei Stati (Cipro, Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica ceca e Slovenia), ma istituì una Conferenza europea che riunisse gli Stati membri dell'Unione e i Paesi europei che aspirassero ad aderirvi e condividessero i valori e gli obiettivi su cui è fondata l'Unione. È all'interno della Conferenza europea, riunitasi per la prima volta nel marzo 1998, che si è svolto inizialmente il processo di adesione, attraverso il nuovo strumento della "strategia rafforzata di preadesione", che aveva lo scopo di porre i Paesi candidati nelle condizioni di adeguarsi all'*acquis* comunitario: essa si articolava nei "partenariati" per l'adesione, mobilitando in un quadro unico tutte le forme di assistenza ai Paesi candidati, e in un rafforzamento dell'aiuto alla preadesione, specie per i Paesi che ne avevano maggiore necessità.

## 6. IL TRATTATO DI AMSTERDAM

Il Consiglio europeo del giugno 1994 aveva istituito un Gruppo di riflessione incaricato di preparare la Conferenza intergovernativa (CIG) del 1996, con il compito di formulare proposte di modifica del TUE con particolare riguardo ad alcune questioni istituzionali, indispensabili per facilitare le decisioni delle istituzioni e garantire la loro efficacia nella prospettiva del futuro allargamento dell'Unione.

La Conferenza intergovernativa si aprì a Torino il 29 marzo 1996 e terminò i suoi lavori nel giugno 1997. I risultati sono stati sostanzialmente recepiti nel Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997, accompagnato da una versione consolidata del Trattato istitutivo della Comunità europea e del Trattato sull'Unione europea.

Tra le disposizioni di principio innovative, occorre sottolineare l'enunciazione di cui all'art. 6 UE secondo cui "L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e del-

lo stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri”. Tale disposizione non solo intende ribadire i principi di legalità e di democrazia che devono guidare l’azione dell’Unione ma anche porli come condizione per la partecipazione e la permanenza degli Stati membri nell’Unione (come espressamente sancito nell’art. 49 UE): tanto che il successivo art. 7 UE conferisce al Consiglio, nella composizione dei Capi di Stato o di governo, deliberando all’unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, il potere di constatare l’esistenza di una violazione grave e persistente di tali principi da parte di uno Stato membro; con la conseguenza che, in presenza di tale constatazione, il Consiglio, a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni diritti dello Stato in questione, senza per questo esonerarlo dagli obblighi ad esso derivanti dal Trattato (tale procedura sarà in parte modificata dal Trattato di Lisbona: cfr. *infra*, par. 9.4).

Tra le innovazioni volte a salvaguardare la fluidità del sistema decisionale in un’Unione allargata, assume rilevanza la possibilità per alcuni Stati membri di istituire una *cooperazione rafforzata*. Nel corso del processo di integrazione, ma in particolare a partire dal TUE in considerazione degli impegni assai più incisivi e ampi che esso comportava (basti pensare all’UEM), è stata molto dibattuta la questione se gli obiettivi prefissati dovessero essere perseguiti insieme da tutti gli Stati membri o eventualmente anche soltanto da quelli che volessero e fossero in grado di attuarli prima degli altri, in modo da non arrestare o ritardare il processo di integrazione nella ricerca di un consenso unanime. Varie formule, come l’Europa “à la carte”, o a “geometria variabile” o a “più velocità”, hanno provato a definire il fenomeno dell’integrazione differenziata, o flessibile, che se da un lato consente di progredire verso l’integrazione a ritmi diversi legittimando una solidarietà rafforzata tra alcuni Stati, presenta l’inconveniente di creare un “nocciolo duro” all’interno della Comunità.

Il Trattato di Amsterdam non apporta modifiche sostanziali al settore della politica estera e di sicurezza comune, pur precisando il ruolo dell’Unione europea occidentale (UEO), definita parte integrante dello sviluppo dell’Unione e con funzione complementare nel perseguire certi obiettivi della PESC (in particolare l’attuazione di decisioni e azioni dell’Unione aventi implicazioni nel settore della difesa), e prevedendo la sua integrazione nell’Unione a seguito di una decisione in tal senso del Consiglio europeo.

Il Titolo relativo alla Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni è stato modificato in quello di *Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale*, essendo state stralciate le disposizioni relative alla circolazione delle persone, alla politica di asilo, all’attraversamento delle frontiere, alla politica di immigrazione, che sono confluite e ristrutturate nel nuovo Titolo IV del Trattato CE “Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone”: esso comprende anche la cooperazione giudiziaria in materia civile

con implicazioni transfrontaliere. In tal modo si è realizzata una richiesta, avanzata con insistenza, di “comunitarizzare” disposizioni o settori del terzo pilastro.

In risposta alle numerose critiche avanzate circa la mancata trasparenza del processo decisionale comunitario, il principio di *trasparenza* è indicato tra i principi delle disposizioni comuni (ai sensi dell'art. 1 TUE, le decisioni sono prese nel modo più trasparente possibile), mentre l'art. 255 CE (ora art. 15 TFUE) sancisce il diritto dei cittadini dell'Unione (e di ogni persona fisica o giuridica residente nel territorio di uno Stato membro) di accedere ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione secondo i principi e le condizioni definite dal Consiglio.

I risultati raggiunti dalla CIG del 1996 nell'ottica di una revisione del Trattato CE non sembrano rispondere alle aspettative ed ai compiti ad essa assegnati, in primo luogo per quanto riguarda i necessari adeguamenti istituzionali nella prospettiva dell'allargamento. L'insoddisfazione risulta chiaramente dal Protocollo, allegato al Trattato, sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione (che prevede la convocazione, almeno un anno prima che il numero degli Stati membri sia superiore a venti, di una nuova CIG al fine di provvedere a una revisione istituzionale) e dalla dichiarazione di Belgio, Francia, Italia sullo stesso Protocollo, dove si rileva che il Trattato di Amsterdam non risponde all'esigenza di un progresso effettivo nel rafforzamento delle istituzioni, rafforzamento da ritenersi invece condizione preliminare e indispensabile per la conclusione dei primi negoziati di adesione di altri Stati. In materia istituzionale, l'unica novità consiste nell'aver fissato a settecento il numero massimo dei membri del Parlamento europeo.

## 7. IL TRATTATO DI NIZZA

Come già il Trattato di Maastricht, anche il Trattato di Amsterdam prevedeva, in un Protocollo allegato, una sua revisione ad opera di una seconda CIG: dunque, appena entrato in vigore e ancor prima di avere sperimentato la validità delle innovazioni introdotte, si è provveduto a predisporre una sua modifica.

Il Consiglio europeo di Helsinki del dicembre 1999, a seguito dell'accelerazione impressa al processo di allargamento dell'Unione europea, anticipò la convocazione della CIG per il mese di febbraio 2000. I lavori si sono conclusi nel dicembre 2000 con un testo provvisorio sostanzialmente approvato dal Consiglio europeo di Nizza. Il Trattato è stato firmato il 26 febbraio 2001 ed è entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

Il compito principale affidato alla CIG era quello di procedere al riassetto delle riforme istituzionali in vista dell'allargamento. Il Parlamento europeo e la Commissione cercarono di attribuirle anche quello più ambizioso di affrontare

aspetti di più vasta portata, come quelli attinenti al nuovo sistema di governo europeo<sup>7</sup>: in particolare i profili “costituzionali”, il riparto di competenze tra Stati membri e Unione, il bilanciamento dei poteri tra le istituzioni, la questione del “deficit democratico”. Il compromesso raggiunto fu quello di limitare l’agenda di lavoro della CIG ad alcune questioni principali, quali l’estensione del voto a maggioranza qualificata, la procedura di codecisione, la ponderazione dei voti in seno al Consiglio, la composizione della Commissione, la composizione del Parlamento europeo, rinviando il dibattito sul futuro sviluppo politico-istituzionale dell’Unione. A tal fine, l’allegata Dichiarazione sul futuro dell’Unione invitava ad una riflessione su una più precisa delimitazione delle competenze tra l’Unione e gli Stati membri, sullo *status* della Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, sulla semplificazione dei Trattati, sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’architettura europea. Al fine di procedere a ulteriori modifiche dei Trattati, la medesima Dichiarazione, a sua volta, conteneva l’espressa previsione di una successiva CIG da convocarsi nel 2004, a conferma ancora una volta della politica pragmatica o “dei piccoli passi” scelta dagli Stati membri nel prediligere una revisione graduale e per incrementi successivi dei Trattati istitutivi (si noti che il Trattato di Nizza è il quarto strumento di revisione adottato in soli tredici anni).

Oltre alle modifiche istituzionali e alla riforma dell’organizzazione e delle competenze della Corte di giustizia e del Tribunale, le principali novità introdotte dal Trattato di Nizza riguardano:

– *Estensione del voto a maggioranza qualificata e della procedura di codecisione* a una pluralità di casi.

– *Politica commerciale comune*: spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi per assicurare la compatibilità degli accordi negoziati con le politiche e norme interne della Comunità. La maggioranza qualificata, già prevista per le deliberazioni del Consiglio in materia, viene estesa espressamente anche alla negoziazione e alla conclusione di accordi relativi agli scambi di servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, ad eccezione degli accordi relativi agli scambi di servizi culturali e audiovisivi, didattici, sociali e sanitari, che restano nella competenza condivisa della Comunità e degli Stati membri: la negoziazione di questi ultimi richiede il comune accordo degli Stati membri e sono conclusi congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri (“accordi misti”): si tratta della c.d. clausola culturale voluta fortemente dalla Francia.

– *Disposizioni sociali*: in materia di politica sociale, istruzione, formazione professionale, il sostegno della Comunità all’azione degli Stati membri viene esteso

---

<sup>7</sup> Si veda in proposito il libro bianco della Commissione sul sistema di governo europeo (SEC (2000)1547/7) dell’11 ottobre 2000 e quello del 25 luglio 2001 (COM(2001)428).

a nuovi settori: lotta contro l'esclusione sociale, modernizzazione dei regimi di protezione sociale. Vengono tuttavia salvaguardate le prerogative nazionali, escludendo che il Consiglio possa procedere all'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri e riconoscendo la facoltà di questi ultimi di definire i principi fondamentali del proprio sistema di sicurezza sociale. Nonostante fosse prevista la maggioranza qualificata per le deliberazioni del Consiglio (art. 137 CE), la netta contrarietà del governo britannico a rendere più incisive le competenze comunitarie in questa delicata materia, ha comportato il mantenimento dell'unanimità per specifici aspetti (protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, condizioni di impiego dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità), a meno che il Consiglio non decida all'unanimità di deliberare con il voto a maggioranza qualificata in tal senso. Il Consiglio inoltre può istituire, previa consultazione col Parlamento, un *Comitato per la protezione sociale*, a carattere consultivo, al fine di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione in materia di protezione sociale.

– *La politica estera e di sicurezza comune*. Si è provveduto a una semplificazione e parziale revisione delle disposizioni relative alla PESC (“secondo pilastro”), sopprimendo tutti i riferimenti alle competenze e funzioni dell'UEO a seguito del progressivo trasferimento all'Unione europea dei compiti attribuiti a quella organizzazione. La disciplina della PESC, prevista dal Titolo V UE, verrà sostanzialmente ripresa, con qualche variante, dal Trattato di Lisbona.

Il Consiglio europeo è l'organo che impartisce i principi e gli orientamenti generali. Esso decide *strategie comuni* nei settori in cui gli Stati membri hanno interessi in comune, le quali fissano gli obiettivi, la durata nonché i mezzi che l'Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione e assumono valore vincolante per il Consiglio, che detiene un ruolo centrale assicurando l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione.

È nell'ambito del Consiglio, infatti, che gli Stati membri si consultano per realizzare una convergenza delle loro azioni. Esso adotta *azioni comuni* e *posizioni comuni*. Le prime affrontano specifiche situazioni che richiedono un intervento operativo dell'Unione, definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre nonché le condizioni di attuazione; esse vincolano gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione (ricordiamo a titolo esemplificativo la missione di polizia dell'UE in Bosnia-Erzegovina nel 2002, le operazioni militari in Macedonia nel 2003, l'invio di osservatori non armati in Georgia nel 2008; di recente, l'operazione militare nel Mediterraneo per contrastare il traffico di esseri umani nel 2015). Qualora uno Stato membro incontri rilevanti difficoltà nell'applicazione di un'azione comune, ne informa il Consiglio che delibera ricercando le soluzioni appropriate, in modo conforme agli obiettivi e all'efficacia dell'azione. *Le posizioni comuni* de-

finiscono l'approccio dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica; sono obbligatorie per gli Stati membri, che ad esse dovranno conformare le loro politiche nazionali anche in sede di organizzazioni internazionali e di missioni diplomatiche (ricordiamo quelle sull'Iraq, sull'Iran, sulla crisi nel Caucaso, sulla non proliferazione delle armi nucleari, sulla crisi derivante dall'annessione della Crimea da parte della Russia). Numerose e significative le posizioni comuni decise dal Consiglio per conformarsi alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nel quadro della lotta al terrorismo internazionale, comportanti anche misure restrittive nei confronti dei privati; misure che a loro volta richiedono, per la loro attuazione, l'adozione di conseguenti atti normativi "trasversali" ai tre pilastri, nel senso che possono ricadere anche nel terzo pilastro, attenendo oltre che alla politica estera e di sicurezza comune anche alla sicurezza interna, e possono comportare provvedimenti di natura economica che rientrano nella competenza della Comunità<sup>8</sup>.

In linea generale, le decisioni del Consiglio sono deliberate all'unanimità, salvo alcuni casi espressamente previsti ove la deliberazione può avvenire a maggioranza qualificata.

Al fine di dare un maggiore impulso alla PESC, è poi prevista la figura dell'*Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune*, impersonata dal Segretario generale del Consiglio, che assiste il Consiglio contribuendo, in particolare, alla formulazione, preparazione e attuazione delle decisioni politiche, e svolge un ruolo di osservatore permanente della situazione internazionale: questa figura vorrebbe colmare una lacuna organizzativa, lamentata con riguardo al precedente sistema, ove il Consiglio europeo svolgeva solo un ruolo di orientamento generale, mentre la Presidenza, cui era affidata in sostanza (ma in parte ancora) la conduzione della PESC, era incapace di dare continuità e tempestività alla sua azione (nonostante il correttivo della "troika") dato il breve periodo di esercizio.

Per quanto riguarda il Parlamento, è previsto che esso sia consultato dalla Presidenza sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e della sicurezza comune e che le sue opinioni saranno "debitamente prese in considerazione" (art. 21, par. 1, UE). Può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e svolge un dibattito annuale sui progressi compiuti nell'attuazione di tale politica.

La Commissione è pienamente associata ai lavori nei settori della politica estera e della sicurezza comune; può chiedere una riunione d'urgenza del Consiglio, è abilitata a presentare ad esso, eventualmente dietro sua richiesta, qual-

---

<sup>8</sup>È il caso della posizione comune del Consiglio 931/2001/PESC presa in ottemperanza alla risoluzione del Consiglio di sicurezza 1373 (2001) volta a impedire il finanziamento del terrorismo internazionale; alla posizione comune ha fatto seguito il regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio relativo a misure restrittive specifiche contro determinate persone.

siasi proposta relativa alla PESC per assicurare l'attuazione di un'azione comune, ma tali proposte non sono condizione per l'adozione degli atti del Consiglio.

La Corte di giustizia, infine, non ha praticamente alcuna competenza in questa materia.

– *La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.* Nell'ottica di assicurare ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'Unione si prefigge di sviluppare un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale ("terzo pilastro"), operando soprattutto per prevenire e reprimere il razzismo e la xenofobia, la criminalità organizzata, il terrorismo, il traffico di droga e di armi, la tratta degli esseri umani e i reati contro i minori, la corruzione e la frode (Titolo VI UE).

Per quanto riguarda la cooperazione di polizia, è prevista un'azione comune che si sviluppa tramite la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri e in particolare tramite *Europol* per il coordinamento e l'effettuazione di specifiche operazioni investigative e azioni operative con riguardo in particolare a talune forme di criminalità organizzata che riguardino due o più Stati membri, per la raccolta e gestione di dati e informazioni. *Europol* è stato istituito con una Convenzione del 26 luglio 1995.

Per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale, l'azione comune comprende la facilitazione della cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri. A tal fine, si contempla e si formalizza l'esistenza di un nuovo organo denominato *Eurojust* (unità europea di cooperazione giudiziaria), prendendo atto della decisione adottata dal Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999, e istituito con decisione del Consiglio del 28 febbraio 2002 (2002/187/GAI). Esso è composto di pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, distaccati da ogni Stato membro al fine di agevolare il coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale e di prestare assistenza nelle indagini relative ai casi di criminalità organizzata. A tale organo sono attribuiti compiti specifici per la lotta alla criminalità, la cooperazione fra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, l'assistenza nelle indagini di criminalità transfrontaliera, la cooperazione con la rete giudiziaria europea (già istituita con l'azione comune 98/428/GAI adottata dal Consiglio il 29 giugno 1998), in particolare allo scopo di facilitare l'esecuzione delle rogatorie e delle domande di estradizione tra Stati membri.

L'azione comune è diretta anche a prevenire i conflitti di giurisdizione tra Stati membri, a fissare norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico di droga.

Ricade principalmente sul Consiglio, attore principale della procedura decisionale, il compito di promuovere e realizzare la cooperazione in questo settore adottando all'unanimità vari strumenti, quali:

– *posizioni comuni*, che definiscono l'orientamento dell'Unione in merito a una questione specifica (come quelle in materia di lotta al terrorismo); esse sono vincolanti per gli Stati membri, in forza del principio di leale cooperazione previsto dall'art. 10 CE<sup>9</sup> (ora art. 4, par. 3, UE) e sono di solito attuate con specifici regolamenti;

– *decisioni-quadro* di armonizzazione per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, tanto sotto il profilo sostanziale quanto sotto il profilo processuale, o per garantire l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali emanate nei diversi Stati membri. Le decisioni-quadro, sprovviste di efficacia diretta, sono vincolanti quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Tra le numerose altre, ricordiamo le decisioni-quadro 2002/474/GAI relativa alla lotta al terrorismo e 2002/584/GAI che introduce il mandato di arresto europeo; o la 2005/222/GAI relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione o la 2006/783/GAI relativa al riconoscimento delle decisioni di confisca;

– altre *decisioni*, vincolanti ma senza efficacia diretta (come quella diretta alla creazione di Eurojust), che non possono comunque avere per fine il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri;

– misure di attuazione delle decisioni, deliberando in tal caso a maggioranza qualificata;

– convenzioni internazionali di cui il Consiglio raccomanda l'adozione agli Stati membri, che devono provvedervi conformemente alle proprie norme costituzionali. Se adottate da almeno la metà degli Stati membri, entrano in vigore per tali Stati e solo questi sono tenuti ad osservarle, dando così luogo ad una integrazione differenziata; le relative misure di applicazione sono adottate dal Consiglio a maggioranza dei due terzi delle Parti contraenti.

Il Consiglio delibera normalmente all'unanimità: anche in questa materia, dunque, rimane prevalente il metodo intergovernativo. Per le questioni procedurali, delibera a maggioranza dei suoi membri.

Il ruolo del Parlamento, anche se ancora marginale e scarsamente incisivo, risulta tuttavia rafforzato: infatti esso deve essere tenuto regolarmente informato dei lavori svolti dal Consiglio (e dalla Commissione) ed è chiamato ad esprimere un parere preventivo in merito all'adozione delle decisioni-quadro, delle decisioni e delle convenzioni (non delle posizioni comuni); deve rilasciare il suo parere entro un termine che non può essere inferiore a tre mesi. La mancata emanazione del parere entro il termine non pregiudica comunque il potere del Consiglio di deliberare ugualmente. Il Parlamento può inoltre rivolgere a quest'ultimo interrogazioni o raccomandazioni (art. 39 UE).

---

<sup>9</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2007, Gestoras Pro Amnistia, causa C-354/04, richiamando la sentenza Pupino, 16 giugno 2005, causa C-105/03.

La Commissione è pienamente associata ai lavori riguardanti la materia del terzo pilastro, ma il suo potere di iniziativa non è più esclusivo (come nel primo pilastro), bensì è condiviso con gli Stati membri per l'adozione degli atti del Consiglio; può essere richiesta da quest'ultimo di sottoporli le proposte del caso.

La Corte di giustizia vede ampliata la sua competenza alla maggior parte delle disposizioni del terzo pilastro. In primo luogo, essa esercita una *competenza pregiudiziale* sulla validità e sull'interpretazione delle decisioni-quadro e delle decisioni, sull'interpretazione delle convenzioni adottate in materia e sulla validità e interpretazione delle relative misure di applicazione (con esclusione del riesame della validità e proporzionalità di operazioni di polizia o delle attività poste in essere dagli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna). Tale competenza tuttavia non è automatica, ma subordinata a un'esplicita dichiarazione di accettazione della medesima da parte degli Stati membri, nella quale essi preciseranno se il rinvio pregiudiziale potrà essere effettuato da qualsiasi organo giurisdizionale o solo da quelli di ultima istanza. Inoltre la Corte ha esteso la sua competenza pregiudiziale a tutti gli atti adottati dal Consiglio nell'ambito del terzo pilastro quando, a prescindere dalla loro natura o dalla loro forma, siano produttivi di effetti giuridici nei confronti di terzi: nel caso di specie, anche a posizioni comuni che, contrariamente alla loro natura giuridica, in forza del loro contenuto pregiudichino i diritti di specifici soggetti, non potendo la Corte venir meno al suo compito di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato<sup>10</sup>.

In secondo luogo, la Corte ha competenza a esercitare un controllo di legittimità delle decisioni-quadro e delle decisioni nei ricorsi promossi da uno Stato membro o dalla Commissione (non da altri soggetti, né quindi dai privati) sulla base dei medesimi motivi previsti per il ricorso in annullamento<sup>11</sup>. Ancora, la Corte è competente a pronunciarsi sulle controversie tra Stati membri riguardanti l'interpretazione e l'applicazione di tutti gli atti adottati nell'ambito del terzo pilastro qualora il Consiglio, previamente adito da uno Stato membro, non abbia risolto detta controversia nei successivi sei mesi, nonché sulle controversie tra Stati membri e Commissione sull'interpretazione e l'applicazione delle convenzioni adottate nell'ambito del Titolo VI.

Si deve anche ricordare che la Corte, chiamata a pronunciarsi in via pregiu-

---

<sup>10</sup> 27 febbraio 2007, *Gestoras Pro Amnistia*, causa C-354/04; 27 febbraio 2007, *Segi*, causa C-355/04.

<sup>11</sup> Con sentenza 23 ottobre 2007, *Commissione c. Consiglio*, causa C-440/05, la Corte ha annullato la decisione-quadro 2005/667/GAI che rafforzava le misure penali per la soppressione dell'inquinamento provocato da navi, ritenuta pregiudizievole delle competenze della Comunità in quanto quelle misure, che in ragione della loro finalità e del loro contenuto avevano ad oggetto principale la protezione dell'ambiente, avrebbero dovuto essere adottate sulla base delle disposizioni del Trattato CE (art. 175) e non del terzo pilastro. Cfr. anche 13 settembre 2005, *Commissione c. Consiglio*, causa C-176/03.

diziale sull'interpretazione di una decisione-quadro nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria penale<sup>12</sup>, ha affermato che la decisione-quadro deve essere interpretata in modo tale che siano rispettati i diritti fondamentali (nel caso, il diritto a un processo equo), e che, analogamente alle direttive non attuate, anche per le decisioni-quadro non eseguite (nonostante che tali atti siano sprovvisti di efficacia diretta) sussiste l'obbligo del giudice nazionale di interpretare il diritto interno, per quanto possibile (cioè se non sfoci in una interpretazione *contra legem*), alla luce della lettera e dello scopo della decisione-quadro in parola<sup>13</sup>.

– *La cooperazione rafforzata*. La disciplina in materia prevista dal Trattato di Amsterdam è stata interamente rivista mediante l'inserimento di un complesso di norme, denominato “cooperazioni rafforzate”, per quanto concerne sia le condizioni generali (artt. 43-45 UE), sia la cooperazione nell'ambito del Trattato CE (artt. 11-11 A, CE) sia nell'ambito del Trattato UE con riguardo alla PESC (artt. 27 A-27 E, UE) e alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (artt. 40-40 B, UE).

La Corte di giustizia è competente per verificare se le cooperazioni rafforzate (escluse in materia di PESC) siano conformi alle competenze e agli obiettivi della Comunità e dell'Unione, e per controllare il rispetto delle condizioni previste per il loro avvio (art. 40, 3 UE).

## 8. UN INCIDENTE NEL PERCORSO: IL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA E LA SUA MANCATA RATIFICA

Il Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001 decise di convocare una apposita commissione, denominata “Convenzione sul futuro dell'Europa”, composta dai rappresentanti del Parlamento europeo, della Commissione, dei governi e dei parlamenti degli Stati membri, con il mandato di predisporre un progetto di revisione dei Trattati, da sottoporre a una Conferenza intergovernativa (CIG), cui spetta *ex art.* 48 UE la modifica dei Trattati. La Convenzione, presieduta da Valéry Giscard d'Estaing, ha iniziato il 27 febbraio 2002 i suoi lavori, giunti a termine il 13 giugno 2003 con la presentazione di un progetto di trattato costituzionale. Le prime due parti di tale progetto (le seconde due parti furono adottate dalla Convenzione il 10 luglio 2003) furono considerate dal Con-

---

<sup>12</sup>Del 15 marzo 2001, 2001/220/GAI relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale.

<sup>13</sup>Sentenza 16 giugno 2005, Pupino, cit.; cfr. anche 28 giugno 2007, Dell'Orto, causa C-467/05, e 24 giugno 2019, Poplawski, causa C-573/17.

siglio europeo di Salonicco del 20 giugno 2003 una buona base su cui avviare la CIG, la cui convocazione avvenne poi sotto la presidenza italiana.

I lavori della CIG, cui parteciparono anche gli Stati che avevano firmato il Trattato di adesione, pur essendo previsto il loro ingresso formale nell'Unione solo il 1° maggio 2004, si aprirono ufficialmente il 4 ottobre 2003 a Roma, ma l'accordo sul testo definitivo del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" (per brevità la "Costituzione europea", o "Trattato costituzionale") fu finalmente raggiunto sotto la presidenza irlandese il 18 giugno 2004 e fu firmato solennemente a Roma il 29 ottobre 2004.

Nonostante la particolare e significativa intestazione, il Trattato in questione non si discosta dai vari Trattati che già si sono succeduti per modificare i Trattati originari ma si distingue, in primo luogo, per l'ambizione di fondare una "Costituzione" europea introducendo alcuni principi fondamentali (alcuni dei quali saranno ripresi integralmente dal Trattato di Lisbona), tra cui i valori e gli obiettivi dell'Unione, l'enfasi sulla duplice legittimità su cui si fonda l'Unione "ispirata dalla volontà *dei cittadini e degli Stati* d'Europa"; il maggior risalto conferito alla *cittadinanza europea*; l'inserzione di un apposito Titolo (VI della Parte I) specificamente dedicato alla vita democratica dell'Unione che rafforza sia il principio della *democrazia rappresentativa*, basato sulla rappresentanza diretta dei cittadini a livello dell'Unione attraverso il Parlamento europeo, sia il principio della *democrazia partecipativa*, che implica un dialogo regolare e trasparente delle istituzioni con la società civile, lo scambio di opinioni nei settori di azione dell'Unione, ampie consultazioni della Commissione con le parti interessate nonché la possibilità di dotare del potere di iniziativa legislativa i cittadini dell'Unione: essi, in numero di almeno un milione, possono invitare la Commissione a presentare una proposta appropriata su materie per le quali ritengono necessaria l'adozione di un atto normativo. Il rispetto del principio democratico viene consolidato anche attraverso il richiamo alla *trasparenza* dei processi decisionali; il risalto dato al sistema delle *autonomie* regionali e locali; il ruolo riconosciuto ai *parlamenti nazionali* e il loro maggiore coinvolgimento (ad esempio per quanto concerne il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, la possibilità di sollevare osservazioni su certe proposte legislative, la cooperazione interparlamentare).

Quanto alla sua *natura*, non vi è dubbio che il Trattato "costituzionale" debba considerarsi un accordo internazionale come quelli che l'hanno preceduto e non una "Costituzione" nel senso classico, ossia di una Carta fondamentale di uno Stato unitario e sovrano. Ciò risulta in modo inequivocabile sia dall'intestazione stessa, sia dalla palese continuità con i Trattati istitutivi della Comunità e dell'Unione, sia dalla previsione al suo interno di istituti e meccanismi giuridici tipici del diritto internazionale: basti pensare alle disposizioni che definiscono i suoi limiti di applicazione nello spazio e nel tempo, alla necessaria ratifica da parte di tutti gli Stati membri, al procedimento di revisione che richiede (salvo

ipotesi particolari) l'unanimità dei consensi, alla facoltà di recesso: tutti aspetti difficilmente compatibili con una vera Costituzione.

Peraltro, l'acceso dibattito che subito si aprì sulla natura del Trattato – accordo internazionale o Costituzione – appare fine a sé stesso e non ci pare portasse a conseguenze giuridiche sostanziali. La stessa Corte di giustizia aveva già definito le norme dei Trattati istitutivi quali “norme costituzionali”. Certamente l'uso del termine Costituzione (ripetuto regolarmente nel testo) contiene un alto valore simbolico, di rafforzamento delle basi dell'Unione, di un nuovo e più pregnante impegno nel cammino dell'integrazione, ma nulla apportava di più sul primato del diritto dell'Unione rispetto alle normative statali di qualsiasi grado, principio ormai consolidato e indiscusso (anche se in questa sede enunciato in modo esplicito: art. I-6), né comportava una gerarchia tra le norme del Trattato.

Diamo qui conto delle altre principali novità previste, riservandoci di approfondirle in sede di trattazione dei singoli argomenti alla luce del Trattato di Lisbona che le ha in massima parte recepite.

Il Trattato costituzionale abolisce la distinzione introdotta col Trattato di Maastricht dei *tre “pilastri”* in cui si articolava l'Unione europea, delineando un disegno unitario: la PESC e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale sono inserite nell'ambito di un unico contesto conferendo così maggiore coerenza sistematica ed eliminando il dualismo Unione europea-Comunità europea: la nuova Unione subentra ad entrambe e ad essa viene formalmente riconosciuta quella personalità giuridica rispetto alla quale i testi in vigore tacevano, superando così la disputa se essa sussistesse anche in assenza di espressa indicazione al riguardo, o se comunque essa dovesse essere riconosciuta solo alla Comunità europea o anche all'Unione. Ciò non significa tuttavia che anche il metodo intergovernativo, che infatti caratterizza il secondo e in parte anche il terzo pilastro, sia stato abolito a favore del metodo comunitario: il primo permane pressoché inalterato in ambito della PESC, in tema di difesa, di fiscalità, ove le decisioni richiedono di norma l'unanimità dei consensi, oltre che in varie altre disposizioni. Occorre tuttavia rilevare l'inversione di tendenza rispetto al sistema previgente, quando viene proclamato che l'Unione esercita le competenze attribuite “sulla base del modello comunitario” (art. I-1: espressione infine preferita al “modello federale” per l'opposizione di alcuni governi, quello britannico in particolare) e si afferma per la prima volta in termini espliciti, come principio generale, che il Consiglio delibera a maggioranza qualificata salvo contraria previsione della Costituzione (art. I-23, 3). Inoltre, si ricorda la previsione di alcune norme “passerella” che consentono in alcuni casi di passare dal metodo intergovernativo a quello comunitario (maggioranza qualificata) previa decisione unanime del Consiglio europeo.

Una delle operazioni più significative consiste nell'aver incorporato nel Trattato costituzionale (Parte II) la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, con alcuni aggiustamenti testuali e

l'aggiunta di due articoli finali (II-111, 112) che ne definiscono, e forse ne limitano, la portata (come quando si precisa che la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione né introduce competenze nuove, e che quando essa riconosca diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, essi sono interpretati in armonia con dette tradizioni). Viene conferito così ai diritti in essa sanciti (salvo per quanto riguarda le mere enunciazioni di principio o i diritti programmatici) forza giuridica vincolante per le istituzioni e gli organi dell'Unione nonché per gli stessi Stati membri quando operano nell'attuazione del diritto dell'Unione: una forza che la Carta di per sé prima non rivestiva nonostante il suo alto valore simbolico (cfr. *infra*, cap. IV). Per la verità, sul piano giuridico tale incorporazione non comportava novità particolarmente significative, dal momento che il rispetto dei diritti fondamentali era già garantito dalla Corte di giustizia in quanto ritenuti far parte dei principi generali dell'ordinamento comunitario. Ma certamente la loro formalizzazione nella Costituzione europea conferisce loro maggiore visibilità e certezza dispensando la Corte di giustizia da una complessa (e talora discrezionale) opera di rilevazione attingendo ai principi costituzionali comuni agli Stati membri e agli strumenti internazionali in materia (cfr. cap. IV). Potrebbero tuttavia porsi, di conseguenza, ulteriori problemi, come l'armonizzazione dei diritti sanciti nella Carta con quelli della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) (nonostante sia precisato che, nel caso di loro corrispondenza, il significato e la portata dei primi devono ritenersi uguali a quelli conferiti dalla seconda) e con quelli enunciati nelle Costituzioni degli Stati membri, nonché la delimitazione della competenza della Corte di giustizia rispetto a quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. Problemi che restano ancora irrisolti a causa del parere negativo che la Corte di giustizia ha espresso il 18 dicembre 2014 in merito al progetto di accordo sull'adesione dell'Unione alla CEDU, possibilità prevista, come noto, dalla modifica dell'art. 6.2 TUE ad opera del Trattato di Lisbona<sup>14</sup>.

Particolarmente significativi sono il riordino delle *fonti comunitarie* e una nuova definizione della tipologia degli atti dell'Unione. Viene introdotta la nozione di legge e la conseguente distinzione tra atti legislativi e atti non legislativi: le *leggi europee* e le *leggi quadro europee*, ossia gli atti legislativi, si trovano al vertice degli atti tipici (anche se non viene espressamente stabilita una gerarchia tra legge e regolamento) e sono di competenza dell'autorità legislativa (Parlamento europeo e Consiglio). Esse mantengono, rispettivamente, le caratteristiche proprie degli attuali regolamenti e direttive. Sono poi previsti gli atti non legislativi: il *regolamento europeo*, con portata generale, è rivolto all'attuazione degli atti legislativi: può essere obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente appli-

---

<sup>14</sup> Ci si riferisce al parere n. 2/2013 della Corte di giustizia del 18 dicembre 2014, emesso ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE, su istanza della Commissione europea.

cabile negli Stati membri (come gli attuali regolamenti) oppure può vincolare lo Stato membro destinatario per quanto riguarda il risultato da raggiungere lasciandolo libero circa la scelta della forma e dei mezzi (come le attuali direttive). La loro adozione è di competenza del Consiglio e della Commissione (e della Banca centrale europea nei casi specifici previsti). La *decisione europea* è obbligatoria in tutti i suoi elementi; se designa dei destinatari è obbligatoria solo nei loro confronti. Rimangono poi le raccomandazioni e i pareri che non si discostano dagli attuali omonimi atti (tale ridenominazione delle fonti non sarà tuttavia ripresa dal Trattato di Lisbona).

Vengono semplificate le *procedure decisionali*: la procedura di codecisione, che diviene la “procedura legislativa ordinaria” per l’adozione delle leggi europee (salvo casi particolari in cui la loro adozione è riservata al Parlamento o al Consiglio, secondo procedure legislative speciali) è migliorata e razionalizzata nello svolgimento, attenuando il farraginoso “rimpallo” tra Parlamento e Consiglio. La procedura di cooperazione è soppressa; restano, ma con applicazione più circoscritta, la procedura di consultazione e quella del parere conforme, ora denominata “previa approvazione del Parlamento europeo”.

Per quanto riguarda la *revisione* del Trattato, vengono introdotte, accanto alla procedura ordinaria, due nuove procedure semplificate (IV-444 e IV-445), riprese dal Trattato di Lisbona. Queste ultime sono state introdotte solo in sede di CIG facendo proprie le preoccupazioni e le critiche suscitate da quanti richiedevano strumenti più flessibili di revisione per far fronte alle esigenze future di cambiamento che inevitabilmente e ben presto si sarebbero presentate. Occorre infatti ricordare che la procedura di revisione “ordinaria” che viene riservata alla modifica di principi essenziali o di aspetti istituzionali suscettibili di alterare gli equilibri esistenti, o all’ampliamento delle competenze dell’Unione, oltre a richiedere tempi lunghi e complesse trattative intergovernative, esige l’unanimità dei consensi non facile da raggiungere in una Unione così ampliata e anche diversificata (“Unità nella diversità” è il motto dell’Unione: un binomio non facilmente conciliabile).

Viene per la prima volta previsto anche il diritto di ogni Stato membro di recedere dall’Unione europea (tali disposizioni sulle procedure di revisione e sul diritto di recesso saranno integralmente riprese dal Trattato di Lisbona: *infra*).

Anche il *quadro istituzionale* dell’Unione è stato rivisitato, sia pure con risultati forse inferiori alle aspettative specie per quanto riguarda la composizione e il funzionamento delle “principali” (in contrapposto alle “altre”) istituzioni. Ma di ciò daremo conto nella trattazione ad esse riservata nella versione accolta dal Trattato di Lisbona. La novità di maggiore rilievo consiste nell’aver finalmente incluso formalmente a tutti gli effetti il Consiglio europeo tra le istituzioni dell’Unione, dotandolo di un presidente in carica per due anni e mezzo per dare maggiore stabilità e continuità alla direzione dell’Unione.

Altra novità è la figura del Ministro degli affari esteri che sostituisce quella dell'Alto rappresentante per la PESC. Ai sensi del Trattato costituzionale egli è nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione con l'incarico di guidare la politica estera e di sicurezza dell'Unione e la politica di difesa comune; in pari tempo egli è di diritto uno dei vicepresidenti della Commissione. Essendo emanazione e dovendo godere della fiducia di entrambe le istituzioni, agendo come mandatario del Consiglio europeo per l'attuazione della PESC e al tempo stesso essendo incaricato in seno alla Commissione delle relazioni esterne dell'Unione, il rischio, insito nella figura del Ministro degli Esteri, è quello di introdurre un "inquinamento" intergovernativo all'interno della Commissione, che dovrebbe essere invece retta dai principi di indipendenza e di collegialità. Con la stessa procedura, il Consiglio europeo può porre termine alla sua carica.

Le discipline relative alla PESC, alla cooperazione giudiziaria in materia civile e in materia penale e di polizia saranno riprese quasi integralmente nel Trattato di Lisbona e saranno esaminate in tale sede.

Il Trattato costituzionale sarebbe dovuto entrare in vigore quando tutti gli Stati membri avessero depositato il loro strumento di ratifica ed era anche previsto che ciò avvenisse entro il 1° novembre 2006 (art. IV-447). Alcuni Stati membri hanno scelto di sottoporre a referendum l'approvazione della ratifica: questo probabilmente per recuperare quella investitura o legittimità popolare, che dovrebbe essere alla base di ogni potere costituente, in realtà assente nella elaborazione del Trattato-Costituzione, avvenuta di fatto ad opera dei governi nazionali e ove lo stesso Parlamento europeo ha avuto una modesta partecipazione attraverso alcuni suoi rappresentanti. Tale scelta era destinata inevitabilmente a rendere meno agevole e sollecita l'entrata in vigore del Trattato, tanto che la Dichiarazione n. 30 allegata al Trattato costituzionale prende in considerazione l'ipotesi che, in mancanza del necessario consenso popolare, uno o alcuni Stati non potessero ratificare il Trattato. La Dichiarazione prevede che se entro due anni dalla firma del Trattato i quattro quinti degli Stati membri lo abbiano ratificato e uno o più Stati non lo abbiano fatto, allora della questione sarà investito il Consiglio europeo per una decisione in merito. Certo è che la mancata ratifica da parte di questo o quello Stato avrebbe aperto uno scenario complesso e di difficile soluzione, per il quale sono state ipotizzate varie alternative ma tutte ugualmente problematiche e incerte almeno sul piano giuridico<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. in merito G. STROZZI, *Il Trattato costituzionale: entrata in vigore e revisione*, in *Il dir. dell'Unione europea*, 2005, p. 631 ss.