

Profili generali

Sommario: 1. Struttura e contenuti dei Trattati istitutivi dopo Lisbona. – 2. L'architettura dell'Unione tra metodo comunitario e metodo intergovernativo. – 3. Caratteri generali dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. – 4. Il ruolo degli Stati membri. L'acquisto e le vicende dello *status* di membro. – 5. *Segue:* Il recesso dall'Unione di uno Stato membro. – 6. *Segue:* L'applicazione differenziata del diritto dell'Unione agli Stati membri. In particolare, la cooperazione rafforzata.

1. Struttura e contenuti dei Trattati istitutivi dopo Lisbona

Pur senza riprendere le prospettive «costituzionali» del progetto di Trattato che adotta(va) una Costituzione per l'Europa, il Trattato di Lisbona ha portato a un risultato in buona parte simile, dal punto di vista della sostanza, a quello immaginato nel 2004.

Se vengono, infatti, abbandonati, insieme con l'intitolazione costituzionale del precedente progetto, tutti gli elementi che davano corpo alla suggestione evocata da quel titolo – come si vedrà, gli atti principali delle istituzioni mantengono la tradizionale denominazione, non vi è più menzione formale dei simboli dell'Unione, il ministro degli esteri ridiviene più modestamente l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza –, il nuovo Trattato ha confermato, insieme alla gran parte delle novità contenute nel Trattato costituzionale, il venir meno della Comunità europea come entità giuridica a sé stante e la conseguente riconduzione del nucleo principale del processo d'integrazione europea alla sola Unione europea, visto che, al pari ugualmente di quanto era previsto dal Trattato costituzionale, anche l'Euratom, pur rimanendo formalmente in vita, viene di fatto assorbita nelle strutture dell'Unione da un protocollo allegato al Trattato di Lisbona (il Protocollo n. 2 che modifica il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica), il quale sostanzialmente ne trasforma il Trattato istitutivo in una sorta di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nel settore dell'energia atomica.

Nonostante il mancato recupero da parte del Trattato di Lisbona dell'articolo del Trattato costituzionale che consacrava formalmente come simboli dell'Unione, insieme all'euro, la bandiera a dodici stelle su sfondo blu, l'inno alla gioia di Beethoven, il motto «Unita nella diversità» e la

giornata del 9 maggio (vedi *supra*, p. 23 s.), questi hanno ovviamente continuato a svolgere il ruolo da tempo ad essi assegnato nella vita istituzionale dell'Unione e degli Stati membri. E, in ogni caso, 16 Stati membri (Belgio, Bulgaria, Germania, Grecia, Spagna, Italia, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Austria, Portogallo, Romania, Slovenia e Repubblica slovacca) hanno precisato in una formale dichiarazione allegata ai Trattati (la Dichiarazione n. 52), che quelli appena citati rimangono per tali Stati «i simboli della comune appartenenza dei cittadini all'Unione europea e del loro legame con la stessa». Ad essi si è poi aggiunta, con una apposita comunicazione trasmessa al Consiglio europeo del 19 ottobre 2017, la Francia.

Il risultato è stato raggiunto però, questa volta, senza una sostituzione integrale dei Trattati esistenti con un unico Trattato, ma attraverso un'ampia revisione del Trattato sull'Unione europea e del Trattato istitutivo della Comunità europea, realizzata con la tecnica tradizionale degli emendamenti puntuali ai singoli articoli. In particolare, mentre il primo di questi due Trattati conserva la propria denominazione, ma accoglie al suo interno i principi e le regole generali di funzionamento dell'Unione, assumendo così la veste di testo di base dell'intera costruzione, il secondo, emendato nei contenuti ma soprattutto nel nome, cessa d'essere il Trattato istitutivo della Comunità per diventare, fin dalla sua nuova denominazione (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, d'ora in poi TFUE), un trattato «servente» del nuovo TUE, perché riservato alla disciplina specifica dei settori in cui l'Unione esercita le sue competenze e degli strumenti e modalità attraverso i quali tali competenze sono esercitate.

Una volta consolidati i testi precedenti con gli emendamenti recati dal Trattato di Lisbona e rinumerati gli articoli come da questo previsto, il quadro che ne risulta è quello di due Trattati, che regolano congiuntamente un'unica entità giuridica, l'Unione europea, che assorbe in sé la personalità giuridica della Comunità europea succedendole nei rapporti giuridici preesistenti. Si tratta peraltro di due Trattati che, benché formalmente distinti, compongono un complesso normativo unico. E ciò non solo perché essi hanno, per espressa previsione dei rispettivi articoli 1, «lo stesso valore giuridico» (art. 1, comma 3, TUE e 1, par. 2, TFUE). È la stessa distribuzione tra di essi delle diverse disposizioni che governano la vita dell'Unione a far sì, infatti, che l'operatività di ciascuno dei due dipenda strettamente dalle norme dell'altro.

All'interno del nuovo TUE sono, in effetti, collocati, come già ricordato, i principi fondanti e le regole di base dell'Unione. Accanto agli obiettivi generali di questa (art. 3 TUE), in cui sono stati ovviamente integrati quelli specifici della soppressa Comunità, sono innanzitutto enumerati i valori «comuni agli Stati membri» su cui si fonda l'Unione (art. 2 TUE). Tra questi sono peraltro oggetto di norme specifiche, da un lato, il principio del rispetto dei diritti fondamentali della persona umana, quali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali (*infra*, Cap. III, par. 6), alla quale, pur se non inserita nel Trattato, viene riconosciuto «lo stesso valore giuridico» di questo (art. 6 TUE); dall'altro lato, il principio di democrazia, cui sono dedicate una serie di disposizioni (artt. 9-12 TUE), che ne tratteggiano il ruolo nel funzionamento dell'Unione pur rinviando, per i profili applicativi, alle norme del TFUE.

Nel TUE è dato ugualmente conto, seppur limitatamente agli aspetti principali, tanto del sistema delle competenze dell'Unione e del loro rapporto con quelle degli Stati membri (artt. 4 e 5 TUE), quanto delle istituzioni che ne compongono il qua-

dro istituzionale (artt. 13-19 TUE). Un'apposita norma descrive inoltre, per linee essenziali, l'istituto delle cooperazioni rafforzate (art. 20 TUE), rinviando anche qui al TFUE per la disciplina di dettaglio. A questi articoli si aggiungono una serie di disposizioni concernenti l'acquisto e le vicende dello *status* di membro dell'Unione. Completa questo insieme di regole generali un lungo articolo che disciplina le modalità di modifica dei Trattati (art. 48 TUE).

Un certo numero di articoli del TUE è infine dedicato all'azione esterna dell'Unione e in particolare alla politica estera e di sicurezza comune (PESC). Per una gran parte della materia (politica commerciale comune, cooperazione allo sviluppo, cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi, aiuto umanitario, misure restrittive contro paesi terzi o persone fisiche o giuridiche, relazioni con le organizzazioni internazionali) il TUE si limita anche in questo caso alla sola enunciazione degli obiettivi da perseguire (art. 21 TUE) e delle responsabilità generali del Consiglio europeo (art. 22 TUE), lasciando alle disposizioni del TFUE il compito di fissare i contenuti specifici e le modalità concrete dell'azione da svolgere. La disciplina della PESC vi è invece dettata, anche per quanto riguarda i dettagli operativi, in maniera sostanzialmente completa (artt. 23-46 TUE).

Sebbene ciò appaia in chiara dissonanza rispetto all'impianto generale del nuovo TUE e alle funzioni rispettivamente assegnate ad esso e al TFUE, visto che per tutti gli altri settori di attività dell'Unione è in questo secondo Trattato che la corrispondente regolamentazione trova unicamente collocazione, la scelta è stata palesemente guidata da ragioni politiche legate alla volontà di alcuni Stati di marcare anche attraverso questa collocazione, che riprende quella precedente al Trattato di Lisbona, la perdurante specificità della PESC.

A parte questa eccezione, è comunque il TFUE che, per sua espressa affermazione, organizza «il funzionamento dell'Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità di esercizio delle sue competenze» (art. 1, par. 1, TFUE). Ed è quindi al suo interno che, dopo alcuni articoli introduttivi dedicati ai criteri di funzionamento del sistema delle competenze dell'Unione, ai principi cui si conformano le politiche e le azioni di questa, e alla cittadinanza dell'Unione, sono radunate le disposizioni che individuano i contenuti dei diversi settori di competenza della stessa Unione e ne disciplinano concretamente l'esercizio.

Si va dagli articoli concernenti il mercato interno, inteso come uno «spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei Trattati» (art. 26, par. 2, TFUE), a quelli relativi ai controlli alle frontiere, all'asilo ed all'immigrazione, che mirano, insieme con la cooperazione giudiziaria in materia civile e in materia penale e con la cooperazione di polizia, a fare dell'Unione uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia»; dalle norme sulla concorrenza, la fiscalità e il ravvicinamento delle legislazioni alle disposizioni in materia di politica economica e monetaria; dalla politica agricola e della pesca a quella dei trasporti; dalle regole relative all'occupazione, alla politica sociale, all'istruzione, alla formazione professionale, alla gioventù e allo sport, a quelle riguardanti la cultura, la sanità pubblica, la protezione dei consumatori, l'industria, la ricerca, lo sviluppo tecnologico e lo spazio; dalla disciplina delle reti transeuropee, della coesione economica, sociale e territoriale, del turismo e della protezione civile alle politiche dell'ambiente e dell'energia.

Completano il TFUE, oltre ad un gruppo di articoli concernenti, come già ricordato, gli aspetti dell'azione esterna dell'Unione diversi dalla PESC, le disposizioni istituzionali e finanziarie. Le

prime regolano aspetti specifici del funzionamento sia delle istituzioni già descritte nel TUE, che di taluni organi che ugualmente compongono il quadro istituzionale dell'Unione, disciplinando inoltre gli atti attraverso i quali le istituzioni agiscono e le procedure che presiedono alla loro adozione. Quanto invece alle disposizioni finanziarie, esse riguardano in particolare il finanziamento dell'Unione e la disciplina di bilancio.

2. L'architettura dell'Unione tra metodo comunitario e metodo intergovernativo

La novità principale prodotta dal Trattato di Lisbona è senz'altro da indicare nella semplificazione che ne deriva del sistema giuridico che fino alla sua entrata in vigore ha governato il processo di integrazione europea. L'assetto formale che era venuto nel tempo assumendo quel sistema era tale, in effetti, da creare più di un'incertezza – pur se paradossalmente più tra gli addetti ai lavori, che negli altri osservatori – sulla sua vera natura e sull'inquadramento giuridico che dello stesso andava dato.

Le ragioni essenziali di queste incertezze risiedevano di tutta evidenza nella circostanza che il disegno unitario che fin dall'inizio ha caratterizzato il processo di integrazione non si era riflesso, per le resistenze di taluni degli Stati membri che si sono venuti in tappe successive ad affiancare ai sei fondatori, in una struttura anch'essa formalmente unitaria. Prima di Lisbona, in effetti, l'unica semplificazione era arrivata, come si è già ricordato, da un evento per così dire «naturale», il venir meno della CECA il 23 luglio 2002 a seguito dello scadere, previsto dall'art. 97 TCECA, dei cinquant'anni dalla sua creazione. Mentre le revisioni dei Trattati istitutivi succedutesi negli anni avevano al contrario vieppiù complicato, sul piano formale, l'impianto originario.

Essendo sopravvenuta a suo tempo l'Unione, infatti, l'architettura del sistema restava sì basata ancora su tre Trattati, ciascuno istitutivo di una diversa struttura giuridica: la CE, la CEEA e, appunto, l'UE. Tuttavia quest'ultima non si era semplicemente aggiunta alle Comunità, ma ne costituiva allo stesso tempo il contenitore all'interno del quale erano ad esse affiancate due nuove forme di cooperazione (i già ricordati secondo e terzo pilastro) create dallo stesso TUE: la PESC e la cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia. Inoltre, proprio queste nuove forme di cooperazione avevano fatto venir meno l'omogeneità che, pur nel quadro di una pluralità di Comunità, aveva fino a quel momento caratterizzato il funzionamento del sistema.

Questo si trovava così a essere organizzato su metodi di azione impostati secondo principi, procedure e strumenti differenziati in ragione dei settori di competenza in gioco: da un lato il metodo c.d. intergovernativo, operante nei due settori di cooperazione disciplinati dal TUE e fortemente dipendente dalla volontà dei governi, perché basato sul potere decisionale del solo Consiglio da esercitare per lo più all'unanimità e con atti privi di efficacia diretta sui diritti nazionali, oltre che sottratti a un effettivo controllo da parte della Commissione e della Corte di giustizia; dall'altro lato, il c.d. metodo comunitario, caratterizzato fin dall'inizio, come si vedrà più avanti, da un processo decisionale in cui giocavano un ruolo non secondario anche

interessi diversi da quelli dei governi dei singoli Stati membri e dal quale scaturivano norme soggette al controllo e alla interpretazione della Corte e al contempo suscettibili di essere fatte valere direttamente dai cittadini anche nei confronti di norme nazionali contrastanti.

Con l'espressione «metodo comunitario» si intende esprimere sinteticamente, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il modo di funzionamento dei meccanismi c.d. sopranazionali propri del diritto comunitario (e ora del diritto dell'Unione, v. il paragrafo successivo), descritti nei Trattati e via via definitisi nella prassi di applicazione degli stessi. E quindi, in particolare: attribuzione di competenze all'organizzazione; esercizio delle stesse da parte delle istituzioni dell'Unione; potere di iniziativa normativa affidato in linea di principio alla Commissione, come espressione dell'interesse generale; procedure decisionali basate su un ricorso generalizzato al voto a maggioranza qualificata dei governi in sede di Consiglio e, come espressione del principio democratico, su un ruolo attivo del PE, spesso colegislatore insieme al Consiglio; adozione di atti organici tipizzati e dotati di determinati effetti negli Stati membri; sottoposizione degli stessi al controllo giudiziario della Corte di giustizia e del loro rispetto da parte degli Stati alla vigilanza della Commissione; applicazione dei principi sistematici, delle regole interpretative e in genere della specifica tecnica giuridica che, soprattutto per l'azione della Corte, qualificano ormai l'ordinamento giuridico dell'Unione.

Non può perciò sorprendere che il sistema giuridico che ha governato fino al Trattato di Lisbona il processo di integrazione europea sia stato per lo più descritto come un sistema allo stesso tempo frazionato in più enti giuridici separati e distinti (le due Comunità e l'Unione), ma anche articolato in tre pilastri (quello comunitario, più la PESC e la cooperazione giudiziaria penale e di polizia) e operante secondo due metodi di funzionamento diversi (il metodo comunitario e quello intergovernativo). Con l'ulteriore particolarità che mentre la separatezza formale delle due Comunità veniva meno all'interno del primo pilastro, l'unicità dell'Unione si scomponeva nel secondo e nel terzo pilastro in ragione delle specificità dei due settori di cooperazione ad essa riconducibili; settori di cooperazione che, tuttavia, venivano a riunificarsi sotto l'insegna di un comune metodo di funzionamento, quello, appunto, intergovernativo.

In realtà, al di là della sua apparente complessità, frutto unicamente del modo progressivo in cui era venuto costruendosi, il sistema creato dai Trattati era nonostante tutto caratterizzato da una forte unitarietà già da prima del Trattato di Lisbona.

Questa emergeva del resto dalle stesse disposizioni dei Trattati allora vigenti: per espressa previsione del suo Trattato istitutivo l'Unione era «fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate» dallo stesso Trattato (art. 1, comma 3, TUE pre-Lisbona); unici ne erano i principi e valori che la guidavano (artt. 6 e 11 TUE pre-Lisbona); i settori di cooperazione disciplinati dal vecchio TUE e le politiche ed azioni della Comunità concorrevano tutti alla realizzazione degli obiettivi indicati nell'art. 2 dello stesso TUE; l'Unione era chiamata dall'art. 3, comma 1, di quest'ultimo a rispettare e sviluppare il patrimonio giuridico comunitario quale progressivamente consolidatosi nell'applicazione dei Trattati (il c.d. *acquis* comunitario); l'apparato istituzionale era unico e assicurava la coerenza e la continuità delle azioni svolte nei diversi pilastri (art. 3 TUE

pre-Lisbona); gli orientamenti politici generali dell'azione delle istituzioni erano fissati dal Consiglio europeo in relazione al sistema nel suo complesso (art. 4 TUE pre-Lisbona); unica era la struttura di bilancio, basata su di un bilancio generale e una procedura di adozione unica; l'adesione di nuovi Stati membri, oltre ad essere disciplinata da una procedura unica (art. 49 TUE pre-Lisbona), poteva aversi solo all'Unione quale inclusiva delle Comunità; una procedura unica era ugualmente prevista per la revisione dei Trattati istitutivi di queste ultime e dell'Unione (art. 48 TUE pre-Lisbona).

Dal canto suo la Corte di giustizia aveva ulteriormente rafforzato l'idea di una unitarietà sostanziale del sistema, grazie ad una giurisprudenza fortemente caratterizzata dal filo conduttore di una «coerenza sistematica dei Trattati» (22 febbraio 1990, C-221/88, *Busseni*, punto 16).

Essa ha così giustificato, ad esempio, interpretazioni parallele di disposizioni simili presenti in ciascuno dei Trattati, ovvero il ricorso alle disposizioni di uno di essi per interpretare disposizioni oscure degli altri due. Non solo: nella stessa prospettiva la Corte è arrivata anche a dichiarare l'utilizzabilità, nel quadro degli altri Trattati istitutivi, di una via di ricorso giurisdizionale prevista da uno solo di essi, in ragione del carattere strutturale e quindi inseparabile della domanda che le veniva posta, affermando che il PE, «poiché è un'istituzione comune alle tre Comunità, opera necessariamente nell'ambito dei tre Trattati, ivi compreso quello del [TCECA], allorché adotta una risoluzione relativa al suo funzionamento istituzionale e all'organizzazione della sua segreteria. Ne consegue che la competenza della Corte e i mezzi d'impugnazione contemplati [dall'art. 38, comma 1, TCECA] si applicano ad atti quali la risoluzione impugnata, i quali riguardano, in modo simultaneo ed indivisibile, i settori dei tre Trattati» (10 febbraio 1983, 230/81, *Lussemburgo c. Parlamento*, punto 19). È vero che questa giurisprudenza si era inizialmente formata con riferimento specifico ai Trattati comunitari. Tuttavia, in tempi successivi la Corte aveva significativamente esteso questa esigenza di «coerenza sistematica» anche al vecchio TUE, affermando l'applicabilità nel quadro di quest'ultimo di principi generali elaborati a partire dal TCE, quale l'obbligo dei giudici di interpretare il diritto nazionale conformemente alle norme europee (*infra*, p. 202 ss.), che la stessa Corte aveva a suo tempo ricavato dal dovere di leale cooperazione con le istituzioni posto formalmente a carico degli Stati dal solo art. 10 TCE (16 giugno 2005, C-105/03, *Pupino*, punto 33 ss.).

Già prima del 1° dicembre 2009, perciò, le Comunità europee potevano essere nei fatti considerate non entità distinte e ulteriori, ma parti integranti di un unico ente, l'Unione europea, al cui interno esse e i due settori della cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza e della cooperazione giudiziaria in materia penale e di polizia delimitavano diversi ambiti materiali di attività, nei quali l'azione dell'Unione si svolgeva per mezzo delle stesse istituzioni, ma secondo regole e criteri di funzionamento differenti, riassuntivamente identificati, come si è detto, sotto la denominazione rispettiva di metodo comunitario e metodo intergovernativo.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'unitarietà sostanziale del sistema si è invece tradotta in una unità anche formale del quadro giuridico di riferimento. Il processo d'integrazione viene sostanzialmente a identificarsi, per il venir meno della CE, con una sola entità, l'Unione europea. E benché alla base di questa vi siano ancora due distinti Trattati, questi costituiscono in realtà, come si è visto, un complesso normativo unico, la cui collocazione in due separati strumenti giuridici risponde alla volontà di differenziare le norme che lo compongono in ragione della funzione

assolta nella disciplina del sistema, ma non comporta alcun frazionamento di questo, e tanto meno il sopravvivere, anche dopo la riforma, di pilastri o aspetti dell'attività dell'Unione soggetti ad un quadro giuridico separato.

È vero che la PESC rimane anche con il Trattato di Lisbona «soggetta a norme e procedure specifiche» (art. 24, par. 1, comma 1, TUE). Tuttavia, a differenza di quanto avveniva in precedenza, queste sono ora inserite all'interno di un sistema giuridico unico fondato sul TUE e sul TFUE, e ai cui principi e criteri interpretativi risultano quindi, in mancanza di diversa previsione, pienamente soggette. Anche da un punto di vista formale, perciò, la PESC si configura ora non più come un pilastro separato, ma come uno dei settori di competenza dello stesso ente, l'Unione, nel cui ambito le istituzioni di questa agiscono secondo, appunto, norme e procedure specifiche.

Se la riunificazione del sistema dell'Unione europea attraverso il Trattato di Lisbona si è realizzata, come si dirà tra poco, all'insegna della generalizzazione del metodo comunitario come metodo di funzionamento dell'Unione nel suo complesso, ciò non significa che il metodo intergovernativo non mantenga tuttora una sua presenza non secondaria nel funzionamento del sistema. Da punto di vista formale, questa presenza trova espressione proprio nelle regole appena citate in materia di PESC, le quali continuano a caratterizzare in tale senso il funzionamento di questa competenza dell'Unione. Ma indipendentemente dalle previsioni formali, il metodo intergovernativo tende periodicamente a riapparire nella realtà della vita istituzionale, sia attraverso la prassi applicativa di alcune delle novità istituzionali di Lisbona – si veda più avanti (p. 83 ss.) il ruolo sempre più pervasivo che tende ad assumere il Consiglio europeo sulla spinta anche della sua nuova presidenza permanente –, sia grazie alla legittimazione che gli viene fornita da teorizzazioni, non certo disinteressate, di taluni leader politici europei circa l'importanza del ruolo dei governi nazionali nella *governance* dell'Europa.

Appare emblematico in proposito il discorso tenuto il 2 novembre 2010 al Collège d'Europe di Bruges da Angela Merkel (<https://www.coleurope.eu/fr/speeches>), nel quale la allora Cancelliera tedesca aveva esplicitamente sostenuto l'importanza di un maggior coinvolgimento degli Stati accanto alle istituzioni nella gestione dell'Unione, coinvolgimento che essa ha definito come un nuovo «metodo dell'Unione» nel quale si dovrebbero combinare il metodo comunitario e l'azione coordinata degli Stati membri.

Non va poi dimenticato il ruolo ancor oggi giocato, ai fini del funzionamento del sistema, dalla cooperazione intergovernativa realizzata in materie c.d. di confine. Ci si riferisce a quelle iniziative (si pensi al c.d. *Fiscal Compact* o al Meccanismo europeo di stabilità di cui parleremo più avanti, rispettivamente p. 768 ss. e p. 765 ss.) poste in essere dagli Stati membri (o da alcuni soltanto di essi) al di fuori del quadro formale dell'Unione in materie non ancora attratte dalla competenza dell'Unione, ma allo stesso tempo strettamente funzionali a un avanzamento del processo d'integrazione europea. Qui, per la verità, come dimostrano analoghe iniziative del passato (Schengen prima tra tutte: p. 597 ss.), il ricorso alla cooperazione intergovernativa può finire per preparare il terreno alla successiva «comunitarizzazione» delle materie che ne sono oggetto, e ciò proprio perché questo tipo di iniziative, pur non inseren-

dosi formalmente nel sistema, «istituzionalizzano» in qualche modo quella cooperazione, riportandola nel più ampio alveo dell'Unione in senso lato, e quindi facilitando, anche sul terreno della prassi, la sua successiva «comunitarizzazione».

3. Caratteri generali dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea

Come si è già ricordato, la fine della CE a seguito del suo «assorbimento» nell'Unione europea ha fatto venir meno, nel linguaggio ufficiale come nel gergo comune, anche i termini e le espressioni ad essa collegati (diritto comunitario, comunitarizzare, ecc.).

L'art. 2, n. 2, lett. *a*), del Trattato di Lisbona ha disposto che «i termini “la Comunità” o “la Comunità europea” sono sostituiti da “l'Unione”, i termini “delle Comunità europee” o “della CEE” sono sostituiti da “dell'Unione europea” e l'aggettivo “comunitario”, comunque declinato, è sostituito da “dell'Unione”».

Non è però venuto meno ciò che quei termini e quelle espressioni da sempre identificano. Se, infatti, la Comunità, in quanto entità giuridica autonoma, si è dissolta nell'Unione europea, il suo sistema giuridico è diventato il sistema giuridico dell'Unione, e il c.d. metodo comunitario da metodo di funzionamento di un pilastro seppur quantitativamente dominante, è diventato il metodo di funzionamento dell'Unione.

Ciò fa sì che sia pienamente applicabile a quest'ultima, come ha confermato la Corte di giustizia nel suo parere n. 2/13 del 18 dicembre 2014, quanto la stessa Corte aveva avuto modo di affermare, fin da una delle sue più antiche sentenze (5 febbraio 1963, 26/62, *van Gend & Loos*, 3), in relazione alla Comunità europea.

Il parere della Corte n. 2/13 del 18 dicembre 2014 riguardava la compatibilità con i Trattati del progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Si veda anche, più recentemente, il parere n. 1/17 del 30 aprile 2019 sull'Accordo CETA (UE-Canada).

In quella prima sentenza, che sconfessava la già ricordata e prevalente tendenza dei primi commentatori a vedere nel diritto comunitario poco più che una branca di quel diritto internazionale da cui traevano origine i suoi strumenti fondativi, la Corte sottolineò (punti 22-23) come il Trattato istitutivo della Comunità europea andasse «al di là di un accordo che si limit[ava] a creare degli obblighi reciproci fra gli Stati contraenti», concludendo «che la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini». E la rivendicazione di «novità» dell'ordinamento giuridico comunitario operata dalla Corte era fondata su alcuni profili dello stesso che lo caratterizzavano in modo del tutto originale, delineati in quella stessa sentenza: la presenza «di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da esercitarsi nei confronti sia degli Stati membri sia dei

loro cittadini»; la partecipazione dei cittadini al funzionamento della Comunità e alla formazione delle sue norme attraverso il Parlamento europeo; l'esistenza di una Corte di giustizia volta ad assicurare l'uniforme applicazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali; il riconoscimento a questo diritto di «un'autorità tale da poter essere fatto valere dai [...] cittadini davanti a detti giudici».

Oggi, con il ricordato parere 2/13, la Corte ribadisce quella giurisprudenza rispetto all'Unione scaturita dal Trattato di Lisbona, sottolineando come essa «sia dotata di un ordinamento giuridico di nuovo genere, avente una sua specifica natura, un quadro costituzionale e principi fondativi che sono suoi propri, una struttura istituzionale particolarmente elaborata, nonché un insieme completo di norme giuridiche che ne garantiscono il funzionamento» (punto 158).

Nell'ugualmente citato parere 1/17 la Corte specifica, invece, come l'ordinamento dell'Unione si caratterizzi «per la circostanza di essere il prodotto di una fonte autonoma, costituita dai Trattati, per il suo primato sui diritti degli Stati membri nonché per l'efficacia diretta di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri» (punto 109).

Il sistema cui gli Stati membri hanno dato vita negli anni '50 con la creazione delle Comunità europee e ora dell'Unione è, in effetti, basato sull'attribuzione alle istituzioni di questa di competenze su settori rilevanti della vita nazionale, competenze che quelle istituzioni sono chiamate a esercitare non all'indirizzo esclusivo degli stessi Stati membri, ma, nella maggior parte dei casi, direttamente in capo ai cittadini di questi. Come si vedrà, cioè, a differenza di quanto generalmente avviene nel quadro della cooperazione giuridica internazionale, gli atti normativi adottati dalle istituzioni dell'UE, e più in generale le norme di questa, raggiungono o sono suscettibili di raggiungere i soggetti interni agli Stati senza bisogno di o indipendentemente dall'intermediazione del diritto nazionale. Non solo, in molti dei settori attribuiti alla competenza dell'Unione – si pensi per tutti alla concorrenza – tale competenza non è solo normativa, ma anche di amministrazione diretta in capo ai privati: spetta in altri termini alle stesse istituzioni dell'Unione la gestione di una data materia e il controllo sul rispetto delle relative norme da parte degli amministrati.

La diretta efficacia del diritto dell'Unione sulla situazione giuridica soggettiva dei singoli si accompagna strettamente, peraltro, a un'altra caratteristica fondamentale di questo diritto, consistente nella supremazia delle sue norme su quelle dei diritti nazionali: la norma statale contrastante, sia essa successiva o anteriore, cede dinanzi alla norma europea e non può essere quindi applicata dai giudici nazionali nell'ambito di una controversia giudiziaria in cui una parte abbia invece ritenuto di invocarla.

Le due caratteristiche citate in realtà si sovrappongono, finendo per rappresentare due facce della stessa medaglia. La supremazia della norma europea, infatti, è da considerare, come si vedrà, il riflesso non tanto di un rapporto gerarchico tra fonti, quanto dell'appartenenza di quella norma a un ordinamento, quello dell'Unione, caratterizzato appunto dall'efficacia diretta delle sue norme. In una delle sue più note sentenze (15 luglio 1964, 6/64, *Costa c. ENEL*, 1141), sempre riferita in quel momento all'ordinamento comunitario, la Corte di giustizia sottolineava il punto, osservando come l'efficacia diretta «sarebbe priva di significato se uno Stato potesse uni-

lateralmente annullarne gli effetti con un provvedimento legislativo che prevalesse sui testi comunitari» (*ivi*, 1145).

In un quadro di questo genere, è evidente che, di fronte al diritto dell'Unione, il privato non è, come nel caso delle norme internazionali, il destinatario «materiale» di norme prodotte all'esterno dello Stato, ma è soggetto a pieno titolo dell'ordinamento cui quelle norme appartengono. Questa soggettività «europea» dell'individuo, affermata fin dall'inizio, come si è detto, dalla Corte di giustizia, emerge del resto anche in altri aspetti del funzionamento del sistema dell'Unione, i quali ne confermano ulteriormente, l'originalità. In quanto cittadino di questa, infatti, l'individuo partecipa alla formazione del diritto dell'Unione attraverso il canale istituzionale del Parlamento europeo, che ne esprime la rappresentanza a livello di processo decisionale. Ma soprattutto, l'individuo può essere protagonista in prima persona del controllo giurisdizionale sul rispetto del diritto europeo. Grazie all'efficacia diretta, egli può far valere dinanzi ai giudici nazionali norme di quel diritto; allo stesso tempo egli ha accesso diretto ai meccanismi giurisdizionali previsti dai Trattati quando i suoi diritti siano lesi dalle istituzioni da essi create.

Il sistema giurisdizionale rappresenta peraltro l'ulteriore elemento distintivo della costruzione europea rispetto alle classiche forme di cooperazione istituzionalizzata tra Stati. Va infatti sottolineato, anticipando ciò che sarà detto più diffusamente altrove, che la particolarità di quella costruzione non sta di per sé nella presenza, nell'apparato istituzionale dell'Unione, di una Corte e di un Tribunale, oltre che, eventualmente, di tribunali specializzati. Sono da un lato le caratteristiche del sistema giurisdizionale, dall'altro la sua funzione nell'ordinamento, le vere note distintive.

Quanto alle prime, basti pensare al fatto che le istanze giudiziarie dell'Unione non sono accessibili, come si è detto, solo agli Stati, ma anche agli individui; al fatto che esse non giudicano solo del comportamento degli Stati, ma anche di quello delle istituzioni; al fatto, infine, che esse non si limitano a constatare l'eventuale illegittimità degli atti delle istituzioni, ma ne dichiarano anche la nullità.

Per quanto attiene invece al secondo aspetto, l'accento va posto soprattutto sulla funzione di garanzia dell'uniforme interpretazione e applicazione del diritto che il giudice europeo è chiamato ad assolvere, in particolare attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici nazionali, di cui all'art. 267 TFUE, meccanismo che, «instaurando un dialogo da giudice a giudice proprio tra la Corte e i giudici degli Stati membri», costituisce la «chiave di volta» del sistema giurisdizionale dell'Unione (parere 2/13 cit., punto 176). L'uniformità di interpretazione e applicazione del diritto appare, infatti, indispensabile in un ordinamento che abbia come destinatari diretti anche gli individui. Come ha osservato la stessa Corte di giustizia (6 dicembre 1977, 55/77, *Maris*, punto 17), sempre con riferimento allora all'ordinamento comunitario, la portata del diritto dell'Unione non può variare da uno Stato all'altro, senza che sia messa in pericolo la sua efficacia e l'applicazione uniforme che esso deve ricevere nell'insieme degli Stati membri e nei confronti di tutti i destinatari delle sue norme.

A quest'ultimo aspetto si ricollega peraltro un ulteriore elemento di distinzione dell'ordinamento dell'Unione dai tradizionali sistemi di cooperazione tra Stati: l'ac-

centramento in capo alle istituzioni dell'Unione della reazione alle violazioni del diritto. Mentre di regola nei rapporti tra Stati chi sia stato leso dall'inadempimento altrui ha il diritto di non adempiere a sua volta ai propri obblighi, il sistema dei Trattati implica – come ha sottolineato la Corte (13 novembre 1964, 90/63 e 91/63, *Commissione c. Lussemburgo e Belgio*, 1213) – «il divieto per gli Stati membri di farsi giustizia da sé».

Come si vedrà (Parte Seconda, Cap. III), infatti, di fronte a una violazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, la reazione è affidata alle stesse istituzioni e ai meccanismi previsti dai Trattati; o, quand'anche venga da un altro Stato membro, quella reazione è comunque canalizzata attraverso essi.

Ciò comporta, tra l'altro, che non è consentito a uno o ad altri Stati membri, anche laddove una di quelle istituzioni rimanga inerte, di porre in essere unilateralmente provvedimenti correttivi o di difesa destinati ad ovviare alla trasgressione altrui (Corte giust. 23 maggio 1996, C-5/94, *Hedley Lomas*, punti 20-21). Tanto meno essi possono giustificare il mancato adempimento da parte loro degli obblighi imposti dai Trattati con la circostanza che altri Stati membri trasgrediscono del pari i loro obblighi o abbiano provveduto con ritardo ad adempierli (Corte giust. 26 febbraio 1976, 52/75, *Commissione c. Italia*, punto 11). Del resto, nell'ordinamento dell'Unione non vi è interdipendenza fra gli obblighi incombenti ai vari soggetti, per cui «l'adempimento degli obblighi imposti dal Trattato [...] o dal diritto derivato agli Stati membri non può essere soggetto a condizione di reciprocità» (Corte giust. 29 marzo 2001, C-163/99, *Portogallo c. Commissione*, punto 22).

Quanto finora osservato non deve portare però a credere che, nel quadro del funzionamento del sistema giuridico dell'Unione, il ruolo degli Stati come entità sovrane portatrici di un proprio ordinamento giuridico risulti indebolito o alterato. Come abbiamo già avuto modo di rilevare, quel sistema, pur se visto in prospettiva, appare difficilmente assimilabile a un modello federale, almeno nell'accezione che a questo termine normalmente si dà. Da un lato, come ha ricordato ancora di recente la Corte di giustizia, «l'Unione, dal punto di vista del diritto internazionale, non può, per sua stessa natura, essere considerata come uno Stato» (parere 2/13, cit., punto 156). Dall'altro lato, gli Stati membri rimangono al centro del sistema, cui partecipano come enti unitari: sono essi, come vedremo, attraverso il Consiglio europeo e il Consiglio, il vero centro di gravità del processo decisionale dell'Unione; spetta ad essi adottare «ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione» delle norme dei Trattati e degli atti dell'Unione (art. 4, par. 3, comma 2, TUE); sono essi i responsabili del corretto adempimento degli obblighi imposti da quelle norme e da quegli atti; ed è in capo ad essi che è sanzionato l'eventuale inadempimento, «anche allorché l'inadempimento risulti dall'azione o dall'inerzia delle autorità di uno Stato federato, di una regione o di una comunità autonoma» dello Stato membro interessato (Corte giust. 13 dicembre 1991, C-33/90, *Commissione c. Italia*, punto 24).

A questo proposito va rilevato che, come ha sottolineato la Corte, «emerge con chiarezza dal sistema generale dei Trattati che la nozione di Stato membro, ai sensi delle norme istituzionali e, in particolare, di quelle relative ai ricorsi giurisdizionali, comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi.

Ammettere il contrario equivarrebbe a mettere in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati» (v. ordinanza 21 marzo 1997, C-95/97, *Régione wallonne c. Commissione*, punto 6; nonché ordinanza 1° ottobre 1997, C-180/97, *Regione Toscana c. Commissione*, punto 6).

Ciò vale, evidentemente, come vedremo, anche per gli eventuali inadempimenti agli obblighi europei, nel senso che il ricorso con il quale «la Commissione, in forza [dell'art. 169 TCEE, poi art. 226 TCE, ora art. 258 TFUE], o uno Stato membro, in forza [dell'art. 170 TCEE, poi art. 227 TCE, ora art. 259 TFUE], può chiedere alla Corte di giustizia di dichiarare che un altro Stato membro è venuto meno agli obblighi che gli incombono, riguarda soltanto il governo di tale ultimo Stato membro, anche allorché l'inadempimento risulti dall'azione o dall'inerzia delle autorità di uno Stato federato, di una regione o di una comunità autonoma» (v. ancora ordinanza 21 marzo 1997, cit., punto 7, nonché sentenza 13 dicembre 1991, C-33/90, *Commissione c. Italia*, punto 24).

Dal canto suo, l'ordinamento dell'Unione non è dotato di strumenti diretti di correzione delle possibili antinomie con l'ordinamento nazionale, dato che la Corte può sì sanzionare l'eventuale antinomia, ma non annullare la norma nazionale che ne è causa. Infine, dell'apparato (amministrativo e giudiziario) degli Stati l'Unione è costretta a servirsi per l'esercizio della funzione coercitiva e di applicazione del diritto, mancando essa di strumenti propri a questo fine.

4. Il ruolo degli Stati membri. L'acquisto e le vicende dello *status* di membro

Fin dalle sue origini il processo d'integrazione europea nasce con la vocazione ad ampliarsi verso tutti gli Stati europei. E in effetti, come si è visto, l'Unione è passata, attraverso successivi allargamenti, dagli originari sei Stati fondatori agli attuali 27 Stati membri; e altri paesi del continente bussano alla sua porta per entrare a farne parte.

Gli Stati formalmente candidati all'adesione, nel senso di cui si dirà tra breve, sono attualmente l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Moldavia, il Montenegro, la Macedonia del Nord, la Serbia, la Turchia e l'Ucraina. Sono invece ancora dei candidati potenziali la Georgia e il Kosovo, in quanto l'accoglimento della loro candidatura è ancora in sospenso.

In sintonia però con la complessità che contraddistingue il sistema giuridico (e non solo) dell'Unione, l'adesione ad essa si configura in modo sensibilmente diverso, e molto più complesso, rispetto a quella ad un'organizzazione internazionale classica. Nel caso dell'Unione, infatti, l'accesso allo *status* di membro è fortemente condizionato sia dal punto di vista procedurale, che di merito. In particolare sotto quest'ultimo profilo, l'adesione di un nuovo Stato membro è di fatto subordinata, come si vedrà, al previo raggiungimento da parte sua di una situazione di sostanziale allineamento agli standard giuridico-istituzionali degli Stati già membri. Questo allineamento, del resto, è chiaramente imposto dalle caratteristiche peculiari che, come abbiamo già accennato, contraddistinguono l'ordinamento giuridico dell'Unione. Ne potrebbe altrimenti risultare compromesso l'ordinato operare di molti dei suoi meccanismi di funzionamento, così come lo stesso carattere dinamico di continuo consolidamento che contraddistingue il processo di integrazione europea (*supra*, p. 8). Non a caso, in un suo noto documento sui criteri per l'adesione all'Unione di

cui si dirà tra breve, lo stesso Consiglio europeo ha avuto modo di osservare che l'adesione deve ritenersi condizionata dalla «capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri, mantenendo nello stesso tempo inalterato il ritmo dell'integrazione europea».

a) La complessità del processo di adesione emerge con chiarezza già da una prima lettura della clausola dei Trattati che disciplina l'ingresso nell'Unione di un nuovo Stato membro. L'art. 49 TUE, infatti, dà conto di una procedura sostanzialmente articolata in due fasi, una istituzionale e l'altra di negoziato tra gli Stati, in cui la prima è finalizzata a riconoscere la qualifica di candidato all'adesione allo Stato che ne abbia fatto richiesta, mentre la seconda è diretta a definire il testo di un accordo di adesione dalla cui ratifica da parte degli Stati membri e dello Stato candidato dipenderà l'effettiva adesione di quest'ultimo all'Unione. Questi diversi passaggi sono peraltro condizionati al soddisfacimento da parte dello Stato in questione di una serie di criteri fissati dallo stesso art. 49, sia direttamente, sia tramite rinvio a una decisione del Consiglio europeo.

Il primo comma dell'articolo stabilisce, infatti, che «ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'art. 2 [TUE] e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione», fermo restando però che l'«ammissibilità» della sua candidatura dovrà essere valutata alla luce dei «criteri ... convenuti dal Consiglio europeo». E quest'ultimo vi ha provveduto con l'adozione dei c.d. «criteri di Copenaghen» (dalla città in cui si svolse la riunione del Consiglio europeo che li ha definiti).

Tali criteri sono in effetti elencati nelle Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen del 21-22 giugno 1993, p. 13. All'epoca, peraltro, l'articolo che disciplinava nel Trattato l'adesione all'Unione non conteneva alcun riferimento a una competenza al riguardo del Consiglio europeo, riferimento che è stato inserito nell'attuale art. 49 dal Trattato di Lisbona, finendo così per assicurare ai «criteri di Copenaghen» un ancoraggio diretto e formale nei Trattati.

Dalla lettura dell'art. 49 emerge quindi, innanzitutto, che le prime condizioni per aderire all'Unione – le condizioni «preliminari», come le ha definite la Corte di giustizia (sentenza 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione c. Polonia*, punto 64, e giurisprudenza lì citata), perché appunto destinate a consentire non l'adesione effettiva, ma l'acquisto dello *status* di candidato – sono, oltre a quella di essere uno Stato nel senso del diritto internazionale, l'appartenenza all'Europa dell'aspirante candidato e la sua rispondenza a una serie di requisiti politici che si ricollegano ai valori su cui la stessa Unione è fondata.

L'appartenenza all'Europa è una condizione essenzialmente, ma non solo, geografica, nel senso che l'appartenenza anche di una sola parte del territorio di uno Stato al continente europeo può essere sufficiente a renderlo candidabile all'adesione, se quell'elemento geografico è accompagnato da fattori storico-culturali che corroborano la natura sostanzialmente o prevalentemente «europea» di quello Stato e della sua società.

In ragione di ciò, alla Turchia è stato riconosciuto dal dicembre 1999 lo *status* di candidato all'adesione. Questo *status* è stato negato invece al Marocco, quando lo stesso presentò nel 1987 la

sua candidatura alle allora Comunità europee: nel caso del Marocco, però, e a prescindere dalla sussistenza o meno dei fattori storico-culturali di cui sopra, l'unico aggancio geografico con l'Europa era dato non dalla presenza di una porzione di suo territorio nel continente europeo, ma dalla situazione inversa dell'esistenza nel territorio marocchino delle due *enclaves* spagnole di Ceuta e Melilla.

Per quanto riguarda, invece, i requisiti «politici» cui è subordinata la candidabilità all'adesione, essi possono riassumersi essenzialmente nella necessità che lo Stato che aspira a diventare membro dell'Unione risponda ai criteri di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali della persona umana, che permeano l'Unione e i suoi Stati membri e con cui si identificano i valori fondanti della prima, sanciti dall'art. 2 TUE (al riguardo si veda *infra*, Parte Terza, Cap. I). D'altra parte, come ha ricordato la Corte di giustizia (21 dicembre 2021, cause riunite C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19, *Euro Box Promotion e a.*, punto 160, e, più recentemente, 29 marzo 2022, C-132/20, *BN e a. c. Getin Noble Bank*, punto 140), l'Unione «riunisce Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni» di cui a tale articolo, «che rispettano tali valori e che si impegnano a promuoverli». Ebbene, in sede di adesione questa condizione può ritenersi soddisfatta, ha stabilito il Consiglio europeo nei «criteri di Copenaghen», quando «il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze».

Oltre a precisare tali parametri di valutazione della condizione «politica» prevista dall'art. 49 TUE, con i «criteri di Copenaghen» il Consiglio europeo ha comunque convenuto ulteriori criteri di ammissibilità alla luce dei quali vanno valutate le candidature all'Unione. In pratica, essi aggiungono a quelle finora esaminate una condizione «giuridica» e una «economica»: la prima consiste nella capacità di assumere e far fronte al complesso degli obblighi connessi all'appartenenza all'Unione e, quindi, al c.d. *acquis* comunitario; la seconda attiene invece all'esistenza nello Stato candidato di un'economia di mercato funzionante e basata sui principi della libera concorrenza.

Il soddisfacimento di queste e delle altre condizioni indicate nell'art. 49 TUE viene verificato nel corso della procedura di adesione, la quale è disciplinata da questo stesso articolo. Essa si avvia formalmente con la presentazione al Consiglio dell'Unione della propria candidatura da parte dello Stato richiedente, candidatura sulla quale il Consiglio deve chiedere alla Commissione di esprimere un parere per poter poi decidere, all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, se dichiararne l'ammissibilità. In caso positivo, la fase istituzionale della procedura si chiude, e si apre quella del negoziato di adesione, che si svolge tra gli Stati membri e il paese candidato, ma con il diretto coinvolgimento della Commissione.

In realtà, ormai da tempo la decisione del Consiglio che chiude la prima fase riguarda l'approvazione dello schema negoziale su cui dovrà poi svolgersi il negoziato tra gli Stati membri e lo Stato candidato sul trattato di adesione. In sintonia con il carattere sempre più «esorbitante» assunto nel tempo dal Consiglio europeo (v. in particolare, al riguardo, il par. 6 del successivo capitolo) la concessione dello *status* di candidato è diventata invece, nei fatti, di pertinenza del Consiglio europeo.

Ciò è d'altronde in linea con il carattere sempre più politico che ha assunto lo svolgimento della prima fase della procedura di adesione, come dimostra la vicenda dell'Ucraina. Nel suo caso,

infatti, la candidatura all'adesione fu presentata il 28 febbraio 2022, cioè solo 4 giorni dopo l'invasione del paese da parte della Russia, ricevendo il parere favorevole della Commissione già il 17 giugno successivo (COM(2022) 407) e la concessione dello *status* di candidato da parte del Consiglio europeo immediatamente dopo (Conclusioni del Consiglio europeo del 23-24 giugno 2022, par. 11). Se si pensa al metro di giudizio tradizionalmente utilizzato in passato rispetto a questo tipo di giudizio, e in particolare al criterio di Copenaghen, prima ricordato, che richiede il previo raggiungimento da parte del paese candidato di «una stabilità istituzionale», difficilmente si sarebbe potuto ritenere che esso fosse soddisfatto da parte di un paese in guerra. È ovvio però che nella valutazione espressa dal Consiglio europeo sulla candidatura ucraina sono entrate in gioco considerazioni più generali e di altro genere.

La prima fase può essere preceduta – e spesso lo è stata – da una fase (anche lunga) di preparazione alla candidatura, per quei paesi che aspirino a divenire membri dell'Unione, senza ancora essere tuttavia in possesso dei necessari standard di cui si è detto, e ai quali quindi l'Unione offre il proprio sostegno attraverso accordi bilaterali di stabilizzazione e associazione e appositi strumenti di assistenza finanziaria e tecnica preadesione, per consentire appunto un più rapido adeguamento a detti standard.

La pratica degli accordi di stabilizzazione e associazione è stata avviata in particolare nei confronti dei paesi dei Balcani occidentali, divenuti indipendenti dopo la dissoluzione della ex-Jugoslavia. Accordi di questo tipo sono infatti in vigore con tutti quei paesi, candidati o potenziali candidati che siano. Quanto agli strumenti di assistenza pre-adesione, essi sono in uso dal 2007. Quello attualmente in vigore è l'IPA III (*Instrument for Pre-Accession assistance*), istituito per il periodo 2021-2027 dal Regolamento (UE) 2021/1529 del PE e del Consiglio del 15 settembre 2021, GUUE L 330, 1.

Ma il processo di preparazione si intensifica, in realtà, soprattutto dopo l'accoglimento della candidatura e l'avvio della fase «intergovernativa» di negoziato in vista della conclusione dell'accordo di adesione. L'adesione, infatti, implica l'immediata destinatarietà in capo al nuovo Stato membro di tutti gli obblighi derivanti dall'*acquis* comunitario, fatte salve le eventuali eccezioni dovute a deroghe transitorie consentite dal Trattato di adesione; e quindi presuppone la sua capacità di far fronte a quegli obblighi dal momento in cui l'ingresso diventa effettivo.

Ne consegue che il processo negoziale per l'adesione ha una durata non predeterminabile (fino a essa ha oscillato tra uno e nove anni), perché varia in funzione dei progressi compiuti dal paese candidato nell'adeguamento della propria legislazione a quell'*acquis* e del giudizio espresso sugli stessi da parte degli Stati membri. D'altra parte, la Corte di giustizia ha parlato esplicitamente, con riguardo all'adesione di nuovi Stati membri, di un fondamentale principio dell'accettazione del complessivo *acquis* comunitario, di cui è parte «il complesso degli atti istituzionali adottati fino al momento in cui prende effetto la [...] adesione» (Corte giust. 2 ottobre 1997, C-259/95, *Parlamento c. Consiglio*, punti 17 e 19). Più specificamente essa ha poi osservato che «l'atto di adesione di un nuovo Stato membro si fonda essenzialmente sul principio generale dell'applicazione immediata e integrale delle disposizioni del diritto dell'Unione a tale Stato, mentre deroghe sono ammesse solo e in quanto previste espressamente da disposizioni transitorie» (Corte giust. 28 aprile 2009, C-420/07, *Apostolides*, punto 33; ma così anche Cort. giust. 28 ottobre 2010, C-350/08, *Commissione c. Lituania*, punto 55; 21 dicembre 2011, C-424/10 e C-425/10, *Ziolkowski e Szeja*, punto 56; nonché, più di recente, 27 ottobre 2016, C-465/14, *Wieland e Rothwangl*, punto 68).

A questo fine, il negoziato intergovernativo, che si svolge in conferenze annuali tra gli Stati membri e lo Stato aderente, è affiancato da un processo di *screening* condotto dalla Commissione con quest'ultimo sul suo allineamento progressivo all'*acquis* comunitario; *acquis* che viene previamente ripartito in 35 capitoli tematici, i quali sono esaminati in successione fino alla chiusura positiva di ciascuno di essi con l'approvazione da parte di una delle conferenze di cui sopra del parere espresso al riguardo dalla Commissione. Con una recente Comunicazione del 5 febbraio 2020 (COM(2020) 57) sul rafforzamento del processo di adesione rispetto ai Balcani occidentali, questa ha peraltro deciso, da un lato, di raggruppare per gruppi tematici i capitoli, dando una specifica priorità, d'ora in poi, a quello sullo Stato di diritto e sul funzionamento delle istituzioni democratiche nel paese candidato; e, dall'altro, di coinvolgere anche gli Stati membri nel processo di *screening*, così da dare loro una consapevolezza più diretta dell'eventuale necessità di «sospendere o addirittura invertire il processo» di adesione in caso di «stallo o regresso grave o prolungato nell'attuazione delle riforme» necessarie. Ad ogni modo, la Commissione tiene annualmente informati dell'andamento dello *screening* anche il Consiglio e il Parlamento europeo.

Come si è detto, il negoziato tra gli Stati membri e il paese candidato è diretto alla conclusione di un accordo internazionale, il Trattato di adesione, che è poi sottoposto alla firma di tutti gli Stati contraenti ed entra in vigore una volta ratificato da tutti loro secondo le rispettive norme costituzionali. In un accordo ad esso allegato (c.d. «Atto di adesione») sono definite «le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei Trattati su cui è fondata l'Unione» (art. 49, comma 2, TUE).

Anche se l'accordo è tra gli Stati membri e il paese terzo candidato, il Parlamento europeo ha previsto nel proprio regolamento interno (art. 74 *quater*, par. 5) che prima della firma il progetto di accordo gli sia sottoposto per approvazione. Si tratta di un adempimento diverso da quello della previa approvazione della decisione di ammissibilità della candidatura da parte del Consiglio, prevista formalmente dal comma 1 dell'art. 49 TUE e precedentemente ricordata nel testo. Esso, pertanto, non può considerarsi dotato della medesima efficacia preclusiva.

b) L'adesione comporta, con l'acquisizione dello *status* di membro dell'Unione, la piena integrazione del nuovo Stato nel sistema istituzionale e giuridico di questa, con conseguente applicazione del diritto dell'Unione allo Stato e ai territori sui quali lo stesso esercita la propria giurisdizione.

Il principio dell'applicazione del diritto dell'Unione alla totalità del territorio degli Stati membri (art. 52 TUE) presenta però alcune limitazioni elencate nell'art. 355 TFUE, di cui diremo al paragrafo seguente. D'altro canto, quello stesso principio non esclude, come ha precisato la Corte di giustizia (30 aprile 1996, C-214/94, *Boukhalfa*, punto 14), che le norme dell'Unione possano esplicare effetti anche al di fuori del suo territorio. L'ambito di applicazione del diritto dell'Unione non è limitato, infatti, alle aree su cui si esercita la sovranità territoriale degli Stati membri, ma si estende altresì a tutte le situazioni nelle quali uno di essi eserciti, a qualunque titolo, la sua giurisdizione o imponga il proprio diritto. Per altro verso, il diritto dell'Unione può trovare applicazione in relazione a rapporti o comportamenti svolti fuori del territorio dell'Unione, quando gli stessi conservino un nesso abbastanza stretto con tale territorio (come nel caso di rapporti di lavoro esercitati all'estero per conto di un'impresa di uno Stato membro o a bordo di una nave battente la sua bandiera: Corte giust. 12 luglio 1984, 237/83, *Prodest*, punto 6; 27 settembre 1989, 9/88, *Lopes da Veiga*, punto 15; 7 giugno 2012, C-106/11, *Bakker*, punto 28; nonché sentenza *Boukhalfa* cit.), ovvero esplicano i loro effetti sul territorio dell'Unione (come nel caso di comportamenti di società di paesi terzi che producano effetti anticoncorrenziali nel mercato interno: cfr. da ultimo, Trib. 9 settembre 2015, T-104/13, *Toshiba c. Commissione*, punti 154-157; e Corte giust. 6 set-

tembre 2017, C-413/14 P, *Intel c. Commissione*, punto 43 ss.). Nel caso poi delle misure restrittive adottate nell'ambito della PESC (*infra*, p. 891 ss.), il Tribunale dell'Unione ha osservato come quest'ultima sia legittimata ad adottare misure comportanti sanzioni economiche destinate a produrre i loro effetti in paesi terzi, direttamente dai Trattati (gli allora artt. 60 e 301 TCE): infatti, «le misure adottate ai sensi degli artt. 60 CE e 301 CE sono intese precisamente all'attuazione, da parte della Comunità, di posizioni comuni o di azioni comuni adottate in forza delle disposizioni del Trattato UE relative alla PESC, che prevedono un'azione nei confronti di paesi terzi. Occorre aggiungere che, a norma dell'art. 11, n. 1, UE [riconducibile al combinato disposto degli attuali artt. 21 e 24 TUE], uno degli obiettivi della PESC è il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. Un obiettivo siffatto non potrebbe con tutta evidenza essere raggiunto se la Comunità dovesse limitare la propria azione ai casi in cui la situazione *Minin* all'origine del suo intervento produce effetti nel suo territorio» (31 gennaio 2007, T-362/04, *c. Commissione*, punti 106-108). Nello stesso senso, più recentemente, ancora il Tribunale con la sua sentenza del 13 settembre 2023, T-65/18 RENV, *Venezuela c. Consiglio*, punto 113.

c) Come regola generale – lo si è ricordato nel paragrafo precedente – in assenza di una norma che lo consenta, i diritti discendenti dallo *status* di membro non possono essere limitati o sospesi dagli altri Stati membri o dalle istituzioni, anche a fronte e come reazione a una violazione da parte di uno Stato di obblighi ugualmente collegati a quello *status*.

Un'eccezione è costituita dall'art. 7 TUE, a suo tempo introdotto dal Trattato di Amsterdam. In riferimento proprio a quei valori fondanti dell'Unione previsti dall'art. 2 TUE, i quali costituiscono una precondizione per la concessione dello *status* di membro a un nuovo Stato, l'art. 7 TUE dà la possibilità all'Unione di sospendere alcuni dei diritti, ivi inclusi quelli di voto, di uno Stato membro che ponga in essere una violazione grave e persistente di tali valori.

Il procedimento per arrivarvi comporta una prima fase di accertamento dell'esistenza di tale violazione. Esso passa dapprima per una decisione del Consiglio, da prendere a maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri su proposta motivata di un terzo degli stessi o della Commissione o del Parlamento europeo, e previa approvazione di quest'ultimo, che constati l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte di quello Stato dei valori di cui all'art. 2 TUE (par. 1). Prima di decidere, il Consiglio deve però sentire lo Stato e può rivolgergli raccomandazioni secondo la procedura appena descritta. Se nonostante questo primo «avvertimento» lo Stato non cessa dai comportamenti contestatigli, spetta al Consiglio europeo con la stessa procedura, ma votando all'unanimità, fare stato dell'esistenza non più di un rischio, ma di «una violazione grave e persistente» dei valori dell'Unione (par. 2). Questa seconda decisione consentirà infine, di nuovo al Consiglio, di decidere di sospendere, a maggioranza qualificata, «alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei Trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio», il quale Stato «continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai Trattati» (par. 3). È previsto che il Consiglio debba tener conto, ai fini della decisione su quali diritti sospendere, delle possibili conseguenze che essa può avere sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche. Sempre il Consiglio può, ovviamente, modificare o revocare a maggioranza qualificata tale sanzione, a fronte di un cambiamento della situazione che l'ha motivata (par. 4).

Va osservato che, come stabilito espressamente dall'art. 354 TFUE, lo Stato membro «imputato» ovviamente non partecipa al voto in Consiglio o in Consiglio europeo in nessun passaggio del procedimento, né è considerato tra gli Stati membri ad altri fini procedurali. Dal canto suo, l'art. 269 TFUE limita la competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi sulla legittimità di un atto

adottato dal Consiglio europeo o dal Consiglio a norma dell'art. 7 alla sola ipotesi che il ricorso sia introdotto dallo Stato che ne è oggetto e, comunque, solo in relazione al rispetto delle prescrizioni di carattere procedurale previste dall'articolo.

La gravità di una decisione del genere spiega le modalità procedurali e decisionali particolarmente gravose cui si è voluto assoggettare il procedimento appena descritto. È evidente però che ciò non ne facilita l'utilizzo. In particolare, anche se la partecipazione al voto dello Stato «accusato» è, come detto, esclusa, l'unanimità richiesta per la constatazione da parte del Consiglio europeo dell'esistenza di «una violazione grave e persistente» dei valori dell'Unione, che giustifica l'eventuale sospensione di diritti di quello Stato, può rappresentare uno scoglio difficilmente superabile. Essa mette infatti nelle mani di ciascuno degli altri Stati un potere di veto in un contesto (quello del Consiglio europeo di cui fanno parte i capi di Stato o di governo degli Stati membri) che risulta tradizionalmente più predisposto a logiche di compromesso politico, che di salvaguardia della legalità valoriale dell'Unione.

Una conferma di ciò rischia di venire proprio dai primi due casi in cui si è fatto finora ricorso all'art. 7. Esso è stato infatti attivato per la prima volta e a breve distanza di tempo prima contro la Polonia (il 20 dicembre 2017 da parte della Commissione: proposta motivata di decisione del Consiglio ai sensi dell'art. 7, par. 1, TUE sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia, COM(2017) 835) e poi contro l'Ungheria (il 12 settembre 2018 da parte del Parlamento europeo: risoluzione su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'art. 7, par. 1, TUE, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione, GUUE C 433 del 23 dicembre 2019, 66 ss.). Ma va da sé che proprio la contemporaneità dei due procedimenti – che hanno finora portato solo a delle audizioni da parte del Consiglio Affari generali in applicazione di quanto richiesto come primo *step* della procedura dall'art. 7, par. 1 (sei audizioni per ciascuno dei due Stati, le ultime delle quali si sono svolte il 30 maggio 2023) – prospetta come altamente probabile che, quand'anche essi arrivassero allo stadio della decisione del Consiglio europeo, ambedue finiscano per essere bloccati dal veto dell'altro Stato che ne è «vittima».

Prima di queste due vicende la procedura dell'art. 7 TUE non era stata mai formalmente avviata. Vi si andò vicino, però, nel 2000 nei confronti dell'Austria, a seguito dell'ingresso nel governo di quel paese del partito di estrema destra xenofoba di Jorge Haider. Peraltro proprio il caso austriaco, che si sarebbe basato sulla precedente versione della procedura, portò a modificare la stessa nel senso prima descritto, in occasione della successiva Conferenza intergovernativa di Nizza, in ragione delle carenze che la procedura evidenziò proprio in quel caso.

La consapevolezza delle difficoltà insite nelle procedure che caratterizzano il meccanismo delineato nell'art. 7 TUE ha spinto le istituzioni direttamente coinvolte nel suo funzionamento a creare informalmente (e autonomamente) dei meccanismi alternativi di dialogo con gli Stati laddove si profilino situazioni di minaccia sistemica allo Stato di diritto.

La Commissione, in particolare, ha deciso di porre in essere, con una sua Comunicazione dell'11 marzo 2014 (COM(2014) 158), un procedimento preliminare (e strettamente funzionale) all'eventuale esercizio del suo potere di presentare una proposta motivata a norma dei citati paragrafi dell'art. 7. Grazie ad esso la Commissione può attivarsi non appena vi siano chiare indicazioni di una minaccia sistemica allo Stato di diritto in uno Stato membro, perché vi appaiono minacciati l'ordina-

mento politico, istituzionale e/o giuridico, la sua struttura costituzionale, la separazione dei poteri, l'indipendenza o l'imparzialità della magistratura, ovvero il suo sistema di controllo giurisdizionale compresa, ove prevista, la giustizia costituzionale. In pratica, laddove una valutazione preliminare, compiuta avvalendosi anche dei contributi di altri organismi internazionali, la porti a ritenere che si prospetti effettivamente una minaccia del genere, la Commissione può trasmettere allo Stato membro interessato un «parere sullo Stato di diritto», cui può successivamente far seguire, a meno che la questione non si risolva in modo soddisfacente, una o più «raccomandazioni» formali, il cui mancato rispetto entro il termine fissato potrà poi portarla ad attivare uno dei meccanismi previsti dall'art. 7.

Il nuovo procedimento messo in atto dalla Commissione ha già trovato una prima applicazione proprio nel già citato caso della Polonia, in ragione del fatto che questo Stato membro ha adottato a partire dall'autunno 2015 una serie di riforme, riguardanti in particolare il potere giudiziario e la composizione e il funzionamento della Corte costituzionale, che hanno suscitato forti preoccupazioni rispetto alla situazione dello Stato di diritto in quel paese. In conseguenza di ciò la Commissione dopo aver inviato il 1° giugno 2016 un primo Parere in materia al governo polacco, ha adottato il 27 luglio 2016 una Raccomandazione sullo Stato di diritto (raccomandazione (UE) 2016/1374, GUUE L 217, 53), con la quale, dopo aver constatato che «nell'attuale situazione sussist[e] una minaccia sistemica allo Stato di diritto in Polonia», ha invitato «il governo polacco a risolvere i problemi individuati nella [...] raccomandazione entro tre mesi dalla ricezione della stessa e a informare la Commissione delle misure adottate in tal senso». La Raccomandazione è stata integrata dalla Raccomandazione complementare del 21 dicembre 2016 (C(2016) 8950, GUUE L 22, 65) e dalla Raccomandazione complementare del 26 luglio 2017 (C(2017) 5320, GUUE L 228, 19), che hanno sollecitato da parte polacca ulteriori iniziative. In mancanza delle stesse, la Commissione ha poi deciso di adottare nel dicembre 2017 la proposta motivata di avvio della procedura ex art. 7, par. 1, TUE, alla quale si è fatto in precedenza cenno.

Sempre in chiave preventiva, la Commissione ha poi avviato, con un'altra Comunicazione del 17 luglio 2019 (COM(2019) 343), anche la pubblicazione annuale di una sua Relazione sullo Stato di diritto, contenente capitoli specifici per ciascuno Stato membro.

Quanto invece ai meccanismi «preliminari» in materia di Stato di diritto posti in essere da altre istituzioni dell'Unione, quello messo in piedi dal Consiglio presenta per la verità un carattere più propriamente alternativo. Con delle sue formali Conclusioni del 16 dicembre 2016, esso ha infatti creato un meccanismo di Dialogo politico sullo Stato di diritto da svolgersi con cadenza annuale fra tutti gli Stati membri in sede di Consiglio Affari generali (sul quale v. *infra*, p. 91 ss.); dialogo che però, per il carattere strettamente intergovernativo che riveste, ha finora prodotto risultati relativamente scarsi. Dal canto suo, il Parlamento europeo si era fatto promotore, con una Risoluzione del 25 ottobre precedente, di un tentativo di sintesi tra le iniziative rispettive del Consiglio e della Commissione, proponendo l'adozione di un accordo interistituzionale tra le tre istituzioni che riprenda e sviluppi, rafforzandole, tali iniziative; auspicio rimasto per il momento senza seguito.

Nel quadro della ricerca di strade alternative a quella delineata nell'art. 7 TUE, l'Unione ha infine introdotto, recentemente, un ulteriore meccanismo che, pur se limitato nella sua portata, è certamente suscettibile di assicurare una reazione efficace contro violazioni sistemiche dello Stato di diritto. Il 16 dicembre 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il reg. (UE, Euratom) 2020/2092

(GUUE L 433 I/2020, 1), che introduce un regime generale di condizionalità «per la protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri» (art. 1). In pratica, è stato previsto un meccanismo che consente, seppur limitatamente al caso in cui tali violazioni «compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela [dei suoi] interessi finanziari» (art. 4, par. 1), perché, ad esempio, impediscono un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti sull'uso non fraudolento di fondi europei attribuiti ad uno Stato membro (in proposito v. anche, *infra*, p. 151), di prendere misure nei confronti di quest'ultimo. Tali misure, che possono essere adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, cui spetta la vigilanza preventiva sui comportamenti degli Stati membri (art. 6), possono consistere finanche nella sospensione totale o parziale dell'erogazione dei versamenti previsti allo Stato responsabile (art. 5).

Lo stesso regolamento 2020/2092 sottolinea che il meccanismo da esso creato finisce per integrare i diversi strumenti e processi operanti nell'ambito dell'Unione per la protezione dello Stato di diritto, ivi compreso quello previsto dall'art. 7 TUE (considerando n. 14). La finalità da esso perseguita è però, evidentemente, diversa da quella di quest'ultimo: adottato sulla base dell'art. 322 TFUE, relativo alle regole finanziarie per il bilancio dell'Unione (vedi in proposito, *infra*, p. 145 s.), formalmente esso ha lo scopo non di sanzionare, mediante il bilancio dell'Unione, violazioni dei principi dello Stato di diritto, bensì di garantire la protezione del bilancio in caso di violazione di quei principi in uno Stato membro. Ciò ha permesso alla Corte di giustizia di escludere, nel pronunciarsi su due ricorsi per l'annullamento del regolamento 2020/2092 introdotti dall'Ungheria e dalla Polonia, che tale regolamento violi i Trattati perché istituisce «una procedura parallela che elude l'articolo 7»: le due procedure da essi rispettivamente previste, infatti, «perseguono scopi diversi e hanno ciascuna un oggetto nettamente distinto» (sentenze del 16 febbraio 2022, rispettivamente C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, punto 179 s., e C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, punto 218 s.).

Il regolamento 2020/2092 ha avuto una prima applicazione proprio nei confronti dell'Ungheria con la dec. di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, che ha sospeso, rispetto a tale Stato membro, il 55% degli impegni di bilancio nell'ambito di una serie di programmi operativi della politica di coesione.

5. *Segue*: Il recesso dall'Unione di uno Stato membro

Dopo Lisbona, i Trattati prevedono anche la possibilità di un recesso dall'Unione. In precedenza, infatti, quasi a sottolineare il carattere permanente attribuito fin dall'inizio al processo d'integrazione europea, attraverso la previsione formale della durata illimitata dei Trattati, contenuta negli artt. 53 TUE e 356 TFUE, questi non disciplinavano in alcun modo l'ipotesi dell'uscita dall'Unione di uno Stato membro. In realtà, come è stato da più parti osservato, questo silenzio non comportava l'impossibilità giuridica del recesso, visto che il diritto internazionale in materia di trattati, quale disciplinato dalla Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, lo consente, anche in assenza di una clausola esplicita, quando vi sia stato un mutamento fondamentale delle circostanze che hanno spinto ad aderire a un de-