

## 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.

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» (artt. 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 quadro 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 enuncia-

zione 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 vi-

gore 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 venuta, come si è già ricordato, da un evento per così dire «naturale», il venir meno della CEECA 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 ora 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.

Anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con l'espressione «metodo comunitario» si intende esprimere sinteticamente 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 scomponne 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, dello stesso Trattato 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 aver luogo 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*, I-495, 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*, 255, 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. 178 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*, I-5285, 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 traduce 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. 72 s.) 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, da parte di taluni leader politici europei dell'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 il Cancelliere tedesco ha 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 stabilizzazione di cui parleremo più avanti, rispettivamente p. 700 ss. e p. 697 ss.) avviate 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. 531 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, seppur non si inseriscono formalmente nel sistema, in qualche modo esse «istituzionalizzano» la 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 sulla 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), 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.

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).

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 unilateralmente annullarne gli effetti con un provvedimento legislativo che prevalesse sui testi comunitari» (p. 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 pre-

senza, 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 (Corte giust., 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*, 2327, 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'accentramento 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*, 1217, pag. 1213) – «il divieto per gli Stati membri di farsi giustizia da sé».

Come si vedrà (p. 259 ss.), 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*, I-2553, 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*, 271, 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*, I-2613, 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*, I-5987, 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, *Région wallonne c. Commissione*, I-1787, punto 6; nonché ordinanza 1° ottobre 1997, C-180/97, *Regione Toscana c. Commissione*, I-5245, 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*, I-5987, 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 28 Stati membri; e altri paesi del continente bussano alla sua porta per entrare a farne parte.

Questa vocazione si riflette, fin dagli originari Trattati istitutivi, in una clausola di questi che fissa la procedura per l'adesione di nuovi Stati membri. Secondo l'art. 49 TUE, infatti, «ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'art. 2 [TUE] e si impegna a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione».

Alla luce di questa disposizione, le condizioni per aderire all'Unione sono, oltre a quella di essere uno Stato nel senso del diritto internazionale, l'appartenenza all'Europa e la rispondenza a una serie di requisiti politici che si ricollegano ai valori su cui la stessa Unione è fondata.

Non sarebbe perciò concepibile l'adesione di un'entità infrastatale, per quanto ampia possa esserne l'autonomia nello Stato cui appartenesse. D'altra parte, se una simile entità dovesse acquisire piena indipendenza e quindi una propria soggettività di diritto internazionale (come sembra essere l'aspirazione di entità regionali di alcuni Stati membri quali la Scozia e la Catalogna, la quale ultima ha del resto già indetto per il 1° ottobre 2017 un referendum per la secessione dalla Spagna), essa non resterebbe automaticamente membro dell'Unione; al contrario, in quanto nuovo Stato, dovrebbe candidarsi all'adesione se ne volesse entrare a far parte.

La prima condizione è 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, se, come è stato finora ritenuto per la Turchia, 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 lo *status* di candidato all'adesione. Questo *status* è stato negato invece al Marocco, il quale 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.

Quanto invece ai requisiti «politici», essi possono riassumersi essenzialmente nella necessità che lo Stato aspirante 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. Questa condizione può ritenersi soddisfatta, ha stabilito il Consiglio europeo, 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».