

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Nelle slide che seguono esamineremo, in tre distinti moduli, le origini e le tappe di sviluppo dell'integrazione europea, iniziando dalla difficilissima situazione economico-politica del dopoguerra, alle iniziative di cooperazione fra Stati in Europa nel periodo 1945-50, che preludono a quel vero e proprio «salto di qualità», rispetto alle forme classiche della cooperazione (regionale) fra Stati, costituito dal progetto c.d. Schuman (fondato sul nuovo «metodo comunitario») (1950-1957).
- Al cuore del progetto vi è il «lancio» dell'integrazione europea attraverso l'economia e il diritto.
- Nel progetto dei «padri fondatori» dell'Europa l'unificazione del continente avrebbe potuto essere conseguita solo con i «piccoli passi» consistenti nella progressiva integrazione delle economie degli Stati partecipanti (inizialmente attraverso l'istituzione di un mercato comune, settoriale o generale).

2

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giudica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Il «metodo comunitario», ispiratore del progetto, esprime una nuova forma di governance dell'Europa fondata sul principio della sovra-nazionalità (v. infra).
- **I problemi dell'Europa nel secondo dopoguerra:**
 - - prostrazione economica e finanziaria del continenti, conseguente al conflitto: salvo per ciò che concerne la Germania, che dal 1947 conosce un notevole sviluppo economico nel processo di ricostruzione del Paese;
 - - divisione politica interna agli Stati dell'Europa occidentale, Francia e Italia in particolare;
 - - minacce di conflitti «esterni»: formazione del blocco sovietico, «attrazione» dei paesi dell'Europa centro – orientali verso il blocco sovietico.
- È reale, e molto sentito negli ambienti politici, il rischio di rinascita di «nazionalismi aggressivi» nell'Europa divisa (dal 1947) da una «cortina di ferro» («da Stettino a Trieste») espressione di opposte concezioni socio-politiche (gli Stati d'ispirazione social-democratica e liberale, a ovest; gli Stati che s'ispirano al socialismo reale e, a termine, al comunismo, a est).



3

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- I primi tentativi per sormontare tali problemi e timori vertono sull'instaurazione di «forme di aggregazione» fra Stati europei (che coinvolgano la Germania, divisa in due diversi Stati) basate sul **metodo internazionale di tipo classico**.
- Attraverso trattati istitutivi di organizzazioni internazionali si tenta di far cooperare gli Stati europei in vari campi decisivi: in campo politico, economico, militare.
- Il **metodo seguito per la cooperazione è quello «intergovernativo»**. Vari trattati pongono in essere **organizzazioni internazionali** governate da organi formati da rappresentanti di Stati, i cui membri decidono in base al principio dell'unanimità o del consenso.
- Si tratta di organi peraltro privi di poteri «vincolanti» per gli Stati europei (sovrani): organi che adottano per lo più atti raccomandatori (esortativi) o promuovono convenzioni internazionali (che gli Stati membri sono liberi di sottoscrivere o meno). Le organizzazioni in questione sono prive di organi giurisdizionali preposti a dirimere le controversie che possono sorgere fra gli Stati membri.

4

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Sulla base di tale metodo s'è assistito all'istituzione:
 - i) del [Consiglio d'Europa](#) (Londra, 5.5.1949) organizzazione preposta alla promozione del principio dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in Europa. Oggi conta 47 Stati membri e sua principale «filiazione» è la [Convenzione europea dei diritti dell'uomo](#), firmata a Roma il 4.11.1950 (di seguito: la [CEDU](#))
 - ii) dell'[Organizzazione europea per la cooperazione economica, OECE](#) (Trattato di Parigi, 16.4.1948), preposta alla «distribuzione», secondo criteri equitativi, dei fondi erogati da taluni Stati terzi (Stati Uniti) per la ricostruzione del continente. Nel prosieguo, la maggior parte dei suoi membri sono confluiti nelle Comunità europee (1951-1957), altri hanno istituito fra loro, più modestamente, una «zona di libero scambio», denominata EFTA (Trattato di Stoccolma, 4.1.1960) e, successivamente, lo «Spazio economico europeo» (SEE) con i Paesi membri dell'integrazione comunitaria (Trattato di Oporto, 2.5.1992).

5

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- L'OECE s'è trasformata, a sua volta, in una organizzazione universale, l'**Organizzazione di cooperazione e sviluppo economico (OCSE/OECD)**, istituita dal Trattato di Parigi, 14.12.1960. L'OCSE svolge importanti funzioni di studio e di scambio di buone prassi in materia economica, fiscale, di innovazione tecnologica, ambientale, ecc.
- Oltre che in campo politico ed economico, la cooperazione fra Stati in Europa interessa **l'ambito militare**.
- Dopo il Trattato di Bruxelles del 1948 i Paesi dell'Europa occidentale stipulano, con gli Stati Uniti e il Canada, il Trattato di Washington, 4.4.1949, che istituisce **l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (c.d. «Patto atlantico»)**. Lo scopo dell'Organizzazione, che oggi annovera 30 Stati membri e che ha sede a Bruxelles, è la difesa del territorio degli Stati partecipanti (art. 6) da attacchi esterni.
- Pietra angolare dell'accordo è l'art. 5, che sancisce il principio della «difesa mutua» dei Paesi partecipanti in caso di «attacco armato» che colpisca uno di essi («legittima difesa collettiva» a livello regionale, ex art. 51 Carta ONU).



6

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

[Il metodo comunitario.](#)

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Le citate organizzazioni svolgono, tutte, importanti funzioni di cooperazione inter-statale (soprattutto, sul piano normativo, il Consiglio d'Europa), ma senza incidere sul principio di sovranità e con variabile «effettività» nella realizzazione degli scopi statutari.
- Delle «élites» politiche transnazionali maturano la convinzione che occorra, per scongiurare ulteriori conflitti e per risolleare l'economia del continente, un «salto di qualità» rispetto al modello «internazionalistico» classico fondato su strumenti cooperativi. È il «progetto politico federatore» di [Schuman](#), [Adenauer](#), [De Gasperi](#); [Spaak](#), [Monnet](#).
- Secondo gli ideatori, occorre promuovere organizzazioni «di nuovo tipo» (metodo «sovrnazionale») in grado di limitare (settorialmente) le sovranità nazionali (e di «sterilizzare» le logiche nazionalistiche responsabili di 3 guerre europee in 70 anni).
- Inaccettabile, in pratica, appare tuttavia un progetto «federatore» calato dall'alto.



7

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

[Il metodo comunitario.](#)

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giudica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Il nuovo metodo proposto nel progetto è un processo federatore che parte dal basso, ossia dall'integrazione economica. È preannunciata un'apertura dei mercati dei singoli Stati membri, in modo «settoriale», così da rinsaldare tra loro i popoli europei una fiducia mutua o reciproca fondata sulle relazioni commerciali e personali «attraverso» le frontiere nazionali.
- Si tratta insomma di unire i popoli (e gli Stati) europei attraverso strumenti economici, che sviluppino le condizioni materiali e politiche necessarie e strumentali al sorgere di una Europa Unita (metodo dei piccoli passi o «funzionalista»). Tale «compenetrazione economica» renderà «virtualmente impossibili» conflitti intra-europei (pacificazione del continente).
- Lo scopo del progetto europeo è politico: esso è enunciato nella famosissima **Dichiarazione Schuman (9.5.1950)**, di cui tra poco ricorrono i 70 anni.

8

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

[Il metodo comunitario.](#)

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- La Dichiarazione, effettuata via radio dal ministro degli esteri francese Robert Schuman al collega tedesco Adenauer, preannuncia una nuova forma di «organizzazione europea».
- Si tratta di un ente internazionale, distinto dagli Stati membri, con funzione di governo «autonomo» (sovrannazionale) delle attività economiche nel campo della produzione e commercializzazione del carbone e dell'acciaio, materie prime simboliche e decisive per la produzione di armamenti convenzionali (v. il testo integrale in https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it).

9

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

[Il metodo comunitario.](#)

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Il metodo che tale organizzazione esprime è **il metodo comunitario**, che si differenzia da quello della cooperazione internazionale classica per almeno 4 caratteristiche giuridico-organizzative, qui di seguito descritte:
- 1. **Prevalenza di istituzioni formate da individui** (in luogo della prevalenza «internazionalistica» di organi formate da rappresentanti dei governi degli Stati parte). Così l'Alta Autorità, oggi Commissione europea; l'Assemblea parlamentare, oggi Parlamento europeo; la Corte di giustizia, sono istituzioni europee formate da individui; solo il Consiglio (dei ministri) e, oggi, il Consiglio europeo, sono formati da rappresentanti dei governi nazionali
- 2. **Prevalenza, nelle istituzioni europee, del metodo decisionale fondato sul principio maggioritario** (maggioranza semplice o assoluta), in luogo del metodo decisionale fondato sull'unanimità ovvero consensuale, che salvaguarda le sovranità nazionali.

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

[Il metodo comunitario.](#)

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giudica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Tale metodo è cruciale soprattutto nelle procedure decisionali delle istituzioni e organi formati da rappresentanti di Stati. In conseguenza, gli Stati «in minoranza», che si sono opposti alla deliberazione, sono comunque tenuti a rispettare l'atto adottato. Viene superata la regola dell'unanimità (molto «democratica», ma spesso foriera di stallo decisionale).
- **Potere d'assumere atti di valore vincolante per gli Stati membri.** Si veda la prevalenza degli atti vincolanti, che le Istituzioni dotate di funzione politica possono adottare, come «tipizzati» (ossia specificati o descritti) nell'art. 288 TFUE (testo in www.europa.eu).
- Alle Istituzioni politiche (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo) è dunque attribuito il potere di «specificare» o «attuare» le norme del trattato, configurando nuovi vincoli (giuridici) per gli Stati e per i privati.



ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

[Il metodo comunitario.](#)

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Tutti gli atti vincolanti assunti dall'organizzazione (e, oggi, anche determinate norme dei Trattati istitutivi) sono, infatti, in grado di produrre diritti e obblighi (direttamente) in capo ai privati negli ordinamenti nazionali (superando la «barriera» del diritto statale).
- **Presenza, nell'organizzazione, di una Corte cui possono essere deferiti gli atti dell'organizzazione** che esorbitano dai poteri o che violano le regole previste dal Trattato. Sin dalle origini, di tale compito è investita la Corte di giustizia (v. oggi art. 19 TUE).
- Essa esercita un sindacato di legalità generalizzato (e accentrato), accessibile a Stati e a individui (v. infra, il sistema dei ricorsi). A livello decentrato va sin d'ora ricordato che gli individui possono accedere ai giudici nazionali in quanto giudici «di diritto comune» (dell'attuale Unione europea).

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

[Le tappe dei trattati di integrazione.](#)

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- L'esperienza comunitaria prende avvio con la **firma del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) a Parigi, il 18.4.1951** (il periodo di vigenza, 23.7.1952 – 23.7.2002).
- L'Alta autorità (Commissione europea), istituzione di governo, garantisce il funzionamento dell'intero sistema (con altre istituzioni politiche: Consiglio speciale dei ministri, Assemblea parlamentare) e adotta decisioni vincolanti, con efficacia «esecutiva» per gli Stati e per le imprese di settore, contro cui sono garantiti «i necessari mezzi di ricorso» (Corte di giustizia).
- L'effettività delle decisioni e raccomandazioni CECA è assistita dalle autorità nazionali competenti (sistema di «amministrazione indiretta»). Il sistema esprime il concetto di «sovra-nazionalità» nel governo del mercato del carbone e dell'acciaio (governance europea che «attraversa» le sovranità nazionali: le norme europee superano le cortine giuridiche nazionali). Il Trattato viene sottoscritto da 6 Stati fondatori: oltre alla Francia, i 3 Stati del Benelux (Belgio, Olanda, Lussemburgo), e l'Italia.

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

[Le tappe dei trattati di integrazione.](#)

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Ulteriori progetti fanno seguito alla istituzione della CECA, sulla scia dell'entusiasmo generato da questa Comunità presso gli ambienti governativi europei:
- la **CED** (Comunità europea di difesa: 27.5.1952), il cui trattato, tuttavia, non entrerà mai in vigore, così come non vedrà la luce la **Comunità politica europea (CPE)**, preannunciata dall'art. 38 Trattato CED. L'Assemblea nazionale francese si rifiuta infatti di ratificare (31.8.1954) il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa.
- Il «vizio d'origine» di tali progetti: l'abbandono del metodo dei «piccoli passi» per un tentativo di unificazione politica «repentino» e privo del necessario consenso politico parlamentare.
- Il «rilancio» della prospettiva funzionalista (integrazione politica attraverso l'integrazione economica e il «mercato») avviene con la conferenza di Messina indetta per lavorare al progetto di istituzione di un «mercato comune» generale. Si addivene alla **firma dei Trattati di Roma** (25.3.1957) relativi alla Comunità economica europea (CEE) e alla Comunità europea dell'energia atomica (CEE/ EURATOM).

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- La **struttura istituzionale** delle due organizzazioni è simile a quella della precedente CECA (Commissione, Consiglio, Assemblea parlamentare e Corte di giustizia). **Diverso è tuttavia l'equilibrio istituzionale** (il riparto dei poteri e delle funzioni fra istituzioni).
- La governance è assunta, con contrappesi, da un organo intergovernativo (il Consiglio dei ministri), deputato alla **gestione normativa di tutti i settori dell'economia** (produzione, distribuzione e circolazione di beni e servizi, compresi i prodotti agricoli; coordinamento delle politiche economiche nazionali).
- Il campo d'intervento della CEE è delineato dal TCEE per **principi, procedure, competenze** (si tratta di un «trattato quadro»). I contrappesi al ruolo del Consiglio sono costituiti dalle Istituzioni formate da individui: la Commissione europea, l'Assemblea parlamentare (Parlamento europeo), la Corte di Giustizia delle CEE.

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- **L'unificazione dell'Europa attraverso l'economia e il diritto.**
- Nel progetto dei padri fondatori dell'Europa si ritiene che **l'apertura di un mercato di dimensioni continentali** (settoriale, poi generale: MEC, oggi **mercato unico europeo**), dove i c.d. fattori della produzione (merci, persone, servizi e capitali) possono **circolare liberamente**, costituisca la base o il presupposto funzionale per il varo della **future federazione europea**.
- La struttura del progetto economico è dunque la seguente. Entro il Mercato comunitario la libertà degli operatori di circolare sfruttando i vantaggi comparativi offerti dalle economie nazionali è molto ampia. Nel mercato unico sono banditi gli a) **ostacoli pubblici** (misure restrittive statali: in primis doganali) alla circolazione e agli scambi, ma altresì b) **gli ostacoli privati**, posti in essere dalle imprese nella loro autonomia privatistica (si tratta del diritto europeo della concorrenza). Detti ostacoli sono oggetti di «divieti». È la c.d. **integrazione negativa**.
- Sono previste anche delle **«politiche» europee comuni ovvero di accompagnamento**.

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Il loro scopo è supplire **ai «limiti» o alle inefficienze del mercato** (così in materia agricola, commerciale, dei trasporti, fiscale, di coesione economica e sociale mediante i fondi strutturali), sostituendo in tali materie una **disciplina comune o armonizzata o coordinata alle frammentarie (unilaterali) politiche nazionali**.
- Nell'evoluzione dei Trattati **successiva agli anni 70**, tali politiche europee si sarebbero estese grandemente **a ulteriori campi dell'economia**: così in materia di **occupazione, politica sociale, istruzione e formazione professionale, sport e gioventù, cultura, sanità pubblica, protezione dei consumatori, reti transeuropee, industria, coesione economica, sociale e territoriale, ricerca e sviluppo tecnologico e spazio, ambiente, energia, turismo e protezione civile** (cfr. oggi art. 145-196 TFUE).

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Il diritto economico europeo sarebbe stato poi completato, negli anni 90, **dall'Unione monetaria e la relativa e complementare governance economica**, oggetto peraltro di un quadro istituzionale e materiale specifico (art. 119-144 TFUE) in quanto **all'integrazione monetaria, di tipo federale**, partecipa un gruppo limitato di Stati membri: 19 sui 27 attuali (v. infra, il fenomeno dell'**Europa a più velocità**).
- L'ultimo conseguimento dell'integrazione europea risiede nel c.d. **diritto «non economico» europeo**: si tratta di settori eterogenei, quali:
 - i) la **cittadinanza europea** (dal 1992): è in sostanza libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini degli Stati membri definibili come economicamente «inattivi» (v. sentenza della Corte di giustizia sul caso **Coman**, 5.6.2018, C-673/16, punto 40);

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- ii) lo **Spazio di libertà sicurezza e giustizia** (o SLSG) (dal 1999 e specificatamente dal 2009) (v. art. 67-89 TFUE). Questo concerne la disciplina dei settori dell'immigrazione e dell'asilo (o protezione internazionale dell'Unione); della cooperazione giudiziaria civile e penale (anche profili sostanziali); della cooperazione di polizia (v. anche la cooperazione amministrativa, regolata dall'art. 197 TFUE).
- iii) la **Politica estera e di sicurezza comune**, compresa la difesa comune (v. la recente cooperazione rafforzata denominata «PESCO»): si tratta del mero «coordinamento» delle politiche estere nazionali (ad eccezione della politica commerciale comune e collegate «sanzioni»)
- Per quanto riguarda **l'intensità dei poteri**, l'Organizzazione gode di competenze graduate in ragione dei criteri indicati nei Trattati.

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Si va dalle **competenze «esclusive»** dell'Unione (es. pesca; Unione monetaria) che impediscono agli Stati membri di legiferare in materia;
- alle **competenze «concorrenti»** dell'Unione (es. mercato unico; disciplina dell'immigrazione e dell'asilo), in cui gli Stati membri possono legiferare solo fino a che l'Unione non è intervenuta con norme uniformi o di armonizzazione;
- alle **competenze (minime) «di sostegno» o «di promozione/coordinamento»** dell'azione degli Stati membri: in tal caso la responsabilità principale di regolazione (es. sanità pubblica: art. 168 TFUE; industria: art. 173 TFUE) gravita sugli Stati membri, l'Unione conservando un ruolo ausiliario e secondario.
- **In tutti i settori elencati** l'Organizzazione **gode di competenza normativa «interna»** (al territorio dell'Unione, ossia degli Stati membri come elencato dal TFUE) e di **un'importantissima competenza «esterna»**.

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

[L'integrazione giuridica attraverso l'economia.](#)

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- In tale ultimo caso le è conferito un potere convenzionale per regolare in modo autonomo (o misto), attraverso trattati e convenzioni, i rapporti giuridici con Stati terzi e organizzazioni internazionali nei settori disciplinati dai Trattati (art. 198-204 TFUE: associazione dei paesi e territori d'oltremare; azione esterna dell'Unione, art. 205-207 TFUE; cooperazione con i paesi terzi e aiuto umanitario, art. 208-214 TFUE).
- Le competenze attuali dell'Unione europea, per effetto della descritta dinamica (che ha richiesto numerose modifiche dei trattati originari), occupano o incidono nella più gran parte dei settori di intervento degli Stati membri.

ORIGINI E SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Le forme della cooperazione fra Stati in Europa.

Il metodo comunitario.

Le tappe dei trattati di integrazione.

L'integrazione giuridica attraverso l'economia.

Gli sviluppi dell'integrazione europea (rinvio)

- Il «mercato europeo», dal canto suo, è stato (come previsto), il **motore dell'integrazione europea**.
- Tutti gli ampliamenti delle competenze materiali comunitarie (e, dal 1.12.2009, dell'Unione europea) sono stati giustificati da un **fenomeno di «spill-over» progressivo dall'economia ai settori non economici** (in base al quale per es. il completamento del mercato comune, e della libera circolazione delle persone, ha richiesto l'attribuzione di nuovi poteri in merito alla circolazione delle persone «inattive»: diritto della cittadinanza europea, art. 20 ss. TFUE).
- Le logiche «liberaliste» e «integrazioniste» del mercato hanno così permesso, progressivamente, di sviluppare «solidarietà di fatto» tra gli Stati membri, foriere di ulteriore integrazione militare e politica.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- I successivi decenni dell'integrazione europea (1957-2020) sono stati caratterizzati da varie crisi e complessi **fenomeni**:, che converrà esaminare brevemente:
- **Semplificazione istituzionale** (in particolare, estinzione della CECA nel 2002 e dell'intera esperienza «comunitaria» nel 2009, che viene commutata nel diritto dell'Unione europea)
- **Modifiche nel numero degli Stati membri** che partecipano al processo di integrazione (gli «allargamenti» ovvero le «riduzioni» nel numero dei Paesi membri dell'Unione)
- **Riduzione del deficit democratico**: il potere normativo nella Comunità è affidata a un'istituzione intergovernativa non rispondente al principio di democrazia proprio agli ordinamenti degli Stati membri; si cercano soluzioni, ad esempio nel rafforzamento progressivo dei poteri del Parlamento europeo
- **Riemersione della dimensione intergovernativa**: l'ampliamento dei settori d'intervento dell'Unione (attraverso la modifica dei Trattati originari) è controbilanciato da un recupero del metodo della cooperazione classica (intergovernativa) in via di prassi.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- Esempi di tale riemersione sono l'affermazione del metodo decisionale «consensuale» in seno al Consiglio; l'affermazione della prassi dei «vertici» e progressiva istituzionalizzazione del Consiglio europeo; creazione del sistema «a pilastri» del TUE (1992-1993) in cui prevalgono le logiche internazionalistiche
- **Fallimento del rilancio «costituzionale» dell'Europa** (2005-2009). Crisi della governance economica europea e misure di riforma (MES, Fiscal compact, unione bancaria)
- A seguito della **crisi economica e migratoria (2008-2015)**, nascita di partiti e movimenti nazionali ostili all'integrazione europea (v. anche fenomeno della Brexit: 2016-2020)
- **Iniziamo dal fenomeno della semplificazione istituzionale.**
- Il quadro organizzativo dell'integrazione europea, a fine anni 50, è assai complesso e prevede duplicazioni istituzionali: esistono 4 istituzioni distinte per ciascun Trattato (Alta Autorità o Commissione; Parlamento europeo; Consiglio; Corte di giustizia).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- Prende dunque avvio un **processo di semplificazione istituzionale** che conta tre tappe essenziali e modifica grandemente il quadro giuridico dell'integrazione.
- **i) Le istituzioni si fondono e divengono «uniche»** (Corte di giustizia, Assemblea parlamentare o Parlamento europeo, poi Consiglio e Commissione) mantenendo però le diverse funzioni (e metodi di lavoro) loro assegnati nei tre diversi trattati. È il Trattato di modifica relativo alla «fusione degli esecutivi», 1965)
- **ii) La CECA si estingue** (al termine della vigenza del relativo trattato) e il suo campo d'azione viene assorbito nel campo d'azione della Comunità europea (25.7.2002)
- **iii) La stessa esperienza «comunitaria» si conclude** con l'entrata in vigore del Trattato di modifica di Lisbona (firmato il 13.12.2007, applicabile dal 1.12.2009). Gli ambiti di competenza della CE vengono a far parte di in un più ampio sistema giuridico. Si tratta dell'Unione europea, istituita con il TUE (creato nel 1992 e interamente modificato nel 2007). Il Trattato CE, ampiamente modificato, viene fatto confluire nel TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione) che s'affianca, con pari dignità, al TUE

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- Parallelamente a tale evoluzione, nel corso dei decenni uno sviluppo importante riguarda le **modifiche nella «partecipazione» all'integrazione europea.**
- Il successo economico del processo di integrazione spinge sempre nuovi Stati europei ad aderirvi (1973-2013).
- Il processo di allargamento è ancora in corso (e coinvolge l'area balcanica). Esso è stato accompagnato, tuttavia, anche da un *processo di segno contrario*, ossia dal recesso di uno Stato membro (la Gran Bretagna) dall'Unione.
- Gli allargamenti sono stati progressivamente realizzati, sotto il profilo giuridico, grazie ad **apposite clausole dei Trattati originari, che non sono trattati «aperti»**. L'adesione di nuovi Stati è infatti realizzata attraverso una *complessa procedura che implica l'assenso di tutti gli Stati membri preesistenti* (v. l'art. 49 TUE, che prevede le condizioni e la procedura per ciascuna nuova «adesione», e che sarà studiato esaminando le fonti del diritto dell'Unione).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- Si sono realizzati sino a ora ben 7 successivi allargamenti, dal 1973 al 2013.
- Il numero degli Stati membri è passato dai 6 originari ai 28 nel 2013. L'integrazione europea evolve conseguentemente: coinvolgeva la «piccola» Europa occidentale (negli anni 70): coinvolge ora la «grande» Europa continentale.
- Dal 2013 a oggi, ulteriori Stati «europei» hanno assunto (su domanda) lo status ufficiale di **Stati candidati all'adesione** (Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia e Turchia), ovvero di **Stati candidati potenziali** (Bosnia-Erzegovina, Kosovo).
- In conseguenza, l'Unione assume portata continentale e una natura completamente diversa da quella originaria. A caro prezzo però.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- a) I processi decisionali interni alle istituzioni politiche divengono assai più complessi in ragione dell'ampliamento del numero dei membri delle Istituzioni europee.
- Il processo di allargamento esige dunque, in parallelo, l'adozione di misure di modifica nel funzionamento dei processi decisionali.
- Nella prospettiva funzionalista, a ogni «allargamento» è affiancata una misura di «**approfondimento**» dei meccanismi di integrazione (una costante dei principali 5 trattati di emendamento, 1986-2009)
- b) I legami tra gli Stati membri s'allentano e sorgono coalizioni di Stati «interne» al processo di integrazione con **visioni contrapposte** in merito ai caratteri e ai fini dell'integrazione continentale (Stati del nord Europa e Stati del sud Europa; Stati appartenenti al nocciolo duro dell'integrazione e Stati di recente adesione).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- c) Dopo le adesioni del 2004 (10 nuovi Stati dell'Europa centro orientale, già appartenenti al blocco sovietico), in particolare, si manifesta un gruppo di Stati dell'Europa orientale **ostile a talune politiche di integrazione europee**, per esempio la politica antidiscriminatoria dell'Unione e la politica di immigrazione.
- È il c.d. **Gruppo di Visegrád**, che raggruppa Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, paesi caratterizzati da politiche di tipo «populista» e «sovranista».
- Taluni Stati (dell'ex blocco orientale e del Gruppo di Visegrád) intraprendono addirittura, a partire dal 2014, riforme istituzionali interne contrarie agli stessi valori su cui l'Unione è fondata (v. art. 2 TUE). Si tratta, in particolare, della Polonia e dell'Ungheria, che attuano riforme «costituzionali» pregiudizievoli per l'indipendenza della magistratura e delle supreme giurisdizioni nazionali.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- Una peculiare manifestazione di queste «tensioni» interne all'Unione si è avuta con il **fenomeno della Brexit**, ossia con il primo caso di «recesso» di uno Stato membro (il Regno Unito) dall'Unione europea, dopo quasi cinquant'anni di partecipazione (1973-2020), recesso avviato e concluso da ben tre successivi governi conservatori britannici (Cameron/May/Johnson)
- Il recesso del Regno Unito **si è realizzato il 1.1.2020** (con un restante periodo transitorio di un anno, eventualmente prorogabile) in base alla disciplina introdotta **dall'art. 50 TUE** (a seguito delle modifiche del Trattato di Lisbona).
- La norma consente a ciascuno Stato membro, che in base alle sue procedure democratiche interne così decida, di affrancarsi dal processo di integrazione: in modo «concordato» (previa stipulazione di un «accordo sul recesso») o anche in maniera unilaterale. L'art. 50 TUE incorpora il previo consenso di tutti gli Stati membri, richiesto dal diritto internazionale, all'esercizio della facoltà di recesso.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- Secondo quanto previsto dall'accordo sul recesso («*Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*»), 19.10.2019; v. anche decisione (UE) 2020/135 del Consiglio, del 30 gennaio 2020, *relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica*: in <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html>) il Regno Unito si è sciolto dai Trattati di Unione, e ogni residuo vincolo, derivante dai Trattati, cesserà al 31.12.2020 (salvi i vincoli «internazionali» derivanti dallo stesso accordo sul recesso: v. art. 126 ss. Accordo sul recesso).
- Il numero di Stati membri è conseguentemente sceso a 27.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- Il recesso ha avuto, e avrà, non solo una portata economica, e pratica, decisiva (per es. sulla «dimensione» e la celerità degli scambi commerciali di merci e di servizi fra Regno Unito e Stati dell'Unione; sulla circolazione delle persone fra Regno Unito e Stati dell'Unione, ecc.): si veda in proposito quanto affermato nella sentenza della Corte suprema britannica **nel caso Gina Miller** (*Re: Miller v Secretary of State for Exiting the European Union*, 24.1.2017).
- Ha altresì una portata simbolica notevolissima: contraddice infatti, con un caso concreto, **lo spirito di irreversibilità** dell'integrazione.
- Nasconde inoltre **pericoli politici futuri** per l'integrazione europea: in particolare, il rischio di «abusi» del potere di recesso, idonei a «rompere» l'eguaglianza di trattamento fra gli Stati membri (cfr. in proposito quanto affermato nella fondamentale sentenza della Corte di giustizia sul caso ***Wightman*** (SP), 10.12.2018, C-621/18).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- Sin dagli esordi, ma con più vigore a partire dai primi anni 70, la dottrina (e gli ambienti governativi e giurisdizionali nazionali) hanno segnalato il **problema del «deficit» di democrazia dell'integrazione europea**.
- Il problema, fondamentale per la legittimazione del processo normativo dell'Unione, può essere descritto come segue.
- La struttura **originaria** delle Comunità non era stata concepita **per rispondere ai principi sui quali si basano gli Stati moderni** (democrazia parlamentare o rappresentativa). Infatti **l'istituzione dotata dei poteri normativi (il Consiglio)** è formata da rappresentanti dei governi nazionali (v. infra, la struttura istituzionale).
- In conseguenza **a livello europeo** i «membri degli esecutivi nazionali» esercitano, collegialmente, poteri che, se esercitati a livello interno (nazionale), spetterebbero come prerogativa ai parlamenti nazionali.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

[Il problema del deficit democratico](#)

- Questa «incoerenza» o «asimmetria» (tra il livello statale e quello europeo di governo) costituisce il «**deficit democratico**» rimproverato all'integrazione europea (rispetto al livello di democraticità delle istituzioni che esercitano la funzione normativa negli Stati membri).
- La soluzione del problema si è realizzata attraverso una profonda modifica dell'assetto istituzionale originario dell'Unione, che ha comportato:
 - 1) il rafforzamento graduale dei poteri del Parlamento europeo nel processo normativo della Comunità/Unione,
 - 2) l'affiancamento dei parlamenti nazionali nei controlli (politici) attivabili sull'esercizio del potere normativo dell'Unione;
 - 3) il riconoscimento che l'Unione annovera, tra i suoi valori fondanti o costitutivi, il principio di democrazia (nella sua declinazione europea).
- Conviene esaminare tali distinti fenomeni.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- 1) La prima e più importante «soluzione» del deficit è stata individuata (a partire dal 1986: Atto Unico europeo) nel **progressivo rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo** (a scapito del ruolo del Consiglio, espressione dei governi nazionali).
- Detto processo è stato **graduale e incessante**. Attualmente il Parlamento europeo **condivide con il Consiglio il potere normativo nella quasi totalità** dei campi d'intervento dell'Unione, con eccezioni assai limitate (alcuni limitati ambiti dello SLSG e l'intera Politica estera e di sicurezza comune, PESC). Le **tappe** di tale processo, che ha comportato modifiche dei trattati originari, sono State:
 - a) i Trattati di bilancio (1970-1975) e il Trattato di Lisbona (art. 314 TFUE);
 - b) l'elezione del PE a suffragio universale diretto (che conferisce al PE un prestigio morale fortissimo);
 - c) il progetto di Trattato sull'Unione europea (Club del coccodrillo, 1984), e l'Atto Unico europeo, 1986, che ha introdotto la **procedura di parere conforme** e la **procedura di cooperazione**;

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- d) il Trattato sull'Unione europea (Maastricht, 7.2.1992), che introduce la **procedura di co-decisione** (in cui si realizza un sistema «bicamerale» di produzione normativa: **Parlamento e Consiglio operano, inscindibilmente e rispettivamente, come camera bassa e come camera alta**, o «camera degli Stati»);
- infine
- e) il Trattato di Lisbona ha «generalizza» la procedura suddetta, che viene denominata, appunto, «**procedura legislativa ordinaria**» (descritta agli art. 289 e 294 TFUE: v. parte del corso sulle **procedure normative**) e che risulta applicabile in numerosissimi settori, fra cui settori politicamente assai sensibili per le sovranità nazionali quali **la politica d'immigrazione, la cooperazione di polizia, e la cooperazione giudiziaria in materia penale** (art. 77 ss., 82 ss., TFUE).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

[Il problema del deficit democratico](#)

- 2) Oltre al rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, con il Trattato di Lisbona, è stato istituito un **controllo democratico esterno sull'azione dell'Unione**. Detto controllo viene esercitato **dai parlamenti nazionali**, in gruppo, in modo preventivo, sull'esercizio del potere normativo dell'Unione (v. art. 12 TUE e Protocollo sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità). Si noti che i parlamenti nazionali operano in qualità di detentori originari dei poteri (legislativi) che l'azione normativa dell'Unione sostituisce.
- 3) Infine, dopo il 1.12.2009, il **principio di democrazia**, nel TUE (**post-Lisbona**), è annoverato nel TUE tra **i valori** su cui l'Unione «è fondata», valori che sono «comuni agli Stati membri» (v. art. 2 TUE; v. anche art. 10 e 11 TUE per la qualificazione delle istituzioni dell'Unione alla luce del principio di democrazia rappresentativa) e che possono essere oggetto di una procedura «politica» di sanzione (v. art. 7 TUE), peraltro a oggi mai attivata. Per effetto di tale previsione dell'art. 2 TUE il principio di democrazia assume un rilevante valore interpretativo nel modulare l'equilibrio istituzionale fra le istituzioni politiche dell'Unione (v. infra, procedure normative).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La semplificazione istituzionale

Gli allargamenti dell'Unione e il
recesso dall'Unione

Il problema del deficit democratico

- Per quanto precede, il **dibattito sul deficit democratico** dell'Unione sembra avere oggi un connotato «**formalistico**», se non «**strumentale**» (ossia, di natura opportunistica).
- L'Unione infatti ha «anticipato» tendenze che connotano oggi molti Stati membri, e che s'esprimono in un **rafforzamento dei poteri sostanziali dei governi nazionali a scapito** dei poteri assicurati dalle Costituzioni nazionali alle assemblee parlamentari (v. in Italia l'impiego «ampio» della delega legislativa, della decretazione d'urgenza e della «delegificazione»)
- La contestazione del deficit democratico nell'Unione non pare attenere allo «squilibrio» fra istituzioni intergovernative (il Consiglio) e l'istituzione parlamentare (il Parlamento europeo) nel processo normativo dell'Unione, quanto al **fatto stesso che l'Unione eserciti poteri normativi a scapito degli Stati membri, considerati il «livello» genuinamente democratico di «governo» dei cittadini**. Il dibattito evidenzia o esprime quindi una visione pregiudiziale poco favorevole o poco fiduciosa circa i vantaggi dell'integrazione europea.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Il processo di integrazione europea, attraverso il metodo comunitario, non è stato privo di contraddizioni o di tensioni (e di ripensamenti, a opera soprattutto dei governi degli Stati membri).
- A fianco delle tendenze «integrazioniste» (ampliamento progressivo delle competenze della Comunità, riduzione del deficit democratico), sono rilevabili altre che segnalano un progressivo recupero, in via informale o tramite revisioni dei Trattati, del metodo della cooperazione intergovernativa (descritto sopra).
- Tali ultime tendenze sono caratterizzate dalla «riemersione» del ruolo dei rappresentanti degli Stati membri in seno all'istituzione di governo della Comunità, e dei relativi poteri di veto (poteri interdittivi espressione delle sovranità nazionali: limitazione dell'efficacia dell'azione dell'Organizzazione)
- Si tratta di vari fenomeni, caratterizzati da una matrice comune. Fra questi:

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- 1) In primo luogo **il ridimensionamento dell'impiego del metodo decisionale maggioritario** in seno al Consiglio, istituzione intergovernativa.
- Il recupero del principio di decisione sostanzialmente consensuale è svolto in via di fatto attraverso due «accordi» informali fra i rappresentanti degli Stati membri in seno al Consiglio (sono il **Compromesso di Lussemburgo**, 28-29.1.1966; e il **Compromesso di Ioannina**, 29.3.1994).
- Per effetto di tale prassi (che si conclude con il Trattato di riforma di Maastricht, 1992-93) i rappresentanti degli Stati membri contrari a una decisione da assumersi a maggioranza qualificata si riservano il diritto di posporre la discussione in Consiglio al fine di raggiungere, sui punti controversi e sensibili, un consenso generalizzato.
- 2) In secondo luogo, sempre in via di prassi, s'assiste alla **regolare convocazione dei «vertici»**. Si tratta di riunioni periodiche dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri (1974-2009) con il compito di «sovrintendere» a, e concordare, gli sviluppi politici del processo di integrazione europea.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Con il Trattato di Lisbona il «Consiglio europeo» (tale è il nome assunto dai vertici a partire dall'Atto Unico europeo del 1985-86) diviene istituzione dell'Unione (v. oggi art. 13 e 15 TUE) e, come massima espressione «collegiale» dei governi nazionali, delibera l'indirizzo politico («le priorità e gli orientamenti politici generali») per le attività normative dell'Unione, attraverso «conclusioni» adottate per consenso (in via informale).
- Il Consiglio europeo definisce dunque (a livello intergovernativo) **l'agenda politica** dell'Unione (cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 20.6.2019 su un'agenda strategica per il periodo 2020-24: in <https://www.consilium.europa.eu/it/european-council/>).
- 3) In terzo luogo l'ampliamento delle competenze dell'Organizzazione (v. sopra) realizzato attraverso i successivi Trattati di modifica (Atto Unico europeo, Trattato di Maastricht, Trattato di Amsterdam e Trattato di Nizza: 1985-2000) ha implicato, in alcuni settori «nuovi» dell'integrazione europea, **uno «snaturamento» (ancorché provvisorio) del metodo comunitario.**

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Tale fenomeno si manifesta essenzialmente con il Trattato di Maastricht che istituisce il Trattato sull'Unione europea (TUE) nella sua versione originaria.
- Il TUE (che edifica figurativamente una sorta di «tempio greco») prevede una **tripartizione dei settori di intervento dell'Unione** (i tre «pilastri»):
 - -il TCE o trattato comunitario;
 - -la cooperazione in materia esterna o Politica estera e di sicurezza comune, c.d. PESC;
 - -la cooperazione in materia di Giustizia e Affari interni, c.d. GAI. I settori di competenza dell'Unione risultano così ampliati (sia nel pilastro comunitario, sia e soprattutto nel III pilastro, che istituisce forme di cooperazione «internazionale» in settori – giustizia penale e civile, immigrazione, ecc. – già gelosamente custoditi dagli Stati membri).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Tali settori sono «accomunati» dalle disposizioni istituzionali comuni e dalle disposizioni finali comuni (il frontone e il basamento del tempio greco). Le istituzioni (comuni) operano però in ciascun pilastro in base a metodi differenti (con funzioni differenti). Nel secondo e nel terzo pilastro (PESC e GAI) **il Consiglio, espressione collegiale degli interessi governativi nazionali, ha un ruolo dominante**. Per contro Commissione, Parlamento europeo, Corte di giustizia, svolgono nel II e nel III pilastro un ruolo ridotto o minimo. Sono tuttavia previste delle norme «passerella» unidirezionali che consentono una conversione di settori del III pilastro al metodo comunitario (il Consiglio può, con decisione unanime, far transitarie materie dal pilastro GAI al pilastro comunitario).
- Lo sviluppo del sistema è presieduto dal Consiglio europeo (che compare nelle norme iniziali del TUE). L'ampliamento delle competenze dell'Unione è realizzato dunque a prezzo di asimmetrie nel metodo ispiratore (le decisioni nei due pilastri non comunitari sono assunte in base a logiche di ispirazione internazionalistica).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Il Trattato di Lisbona (2007) **abroga il sistema a pilastri** accomunando il metodo decisionale applicabile nei vari settori già disciplinati dal diritto dell'Unione. Esso tuttavia fa **persistere alcune differenze** (eredità del sistema di Maastricht). Così la PESC è disciplinata solo nel TUE (Titolo V: art. 21-47) ed è caratterizzata essenzialmente **dal metodo intergovernativo** (in particolare la Corte di giustizia è, salvo eccezioni, incompetente in materia: la politica estera non è soggetta a controllo giurisdizionale).
- Analogamente il settore della cooperazione penale e giudiziaria penale (ex GAI) è bensì trasferita nello Spazio di Libertà sicurezza e giustizia (SLSG) del TFUE attuale (Titolo V, art. 67-89) ma si caratterizza ancora per procedure «particolari» (metodo decisionale dell'unanimità consiliare).
- **L'Europa a più velocità** costituisce ulteriore esempio di frammentazione dell'unità dell'integrazione europea e del metodo comunitario. Il prezzo dell'ampliamento delle competenze dell'Organizzazione è, a partire dalla fine degli anni '80, la perdita dell'«uniformità del processo di integrazione» per tutti gli Stati membri.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- È il fenomeno dell'Europa à la carte o a «geometria variabile» o a «cerchi concentrici», ossia dell'integrazione differenziata per gruppi di Stati membri.
- Mediante strumenti giuridici di vario genere (v. esempi infra) è dunque consentito a un gruppo di Stati **avanzare più celermente sulla via dell'integrazione**, nella speranza che gli altri Stati membri seguano nel cammino. Tale fenomeno è giustificato dalla «incapacità» o dalla «ritrosia» di alcuni Stati (Regno Unito, Danimarca) **a procedere «simultaneamente»** sulla via di una maggiore integrazione (così nel campo dell'Unione economica e monetaria; in materia sociale, in materia di immigrazione).
- Si tratta di una soluzione empirica all'impossibilità di modificare (in senso pro-integrazionista) i Trattati **in assenza di una volontà comune degli Stati membri**, in particolare per **l'opposizione di Stati membri c.d. euro-scettici**.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Infatti, come si vedrà, la modifica dei Trattati richiede l'unanimità degli Stati membri (art. 48 TUE). Quegli Stati che desiderano procedere assieme in ulteriori settori risultano dunque «ingabbiati» nello status quo dagli Stati che s'oppongono alla riforma dei Trattati: salvo ricorrere a un accordo internazionale (o a procedure flessibili previste dai Trattati stessi)
- L'Europa a più velocità è dunque concretizzata attraverso vari strumenti.
- 1) Si tratta innanzitutto **di trattati internazionali «collaterali» al sistema di integrazione europea**, che anticipano, solo per un gruppo di Stati partecipanti, soluzioni progressiste sulla via di una maggiore integrazione (in genere successivamente integrate nel diritto comunitario /dell'Unione)
- Si pensi al Trattato di Schengen, 1985 e alla Convenzione di applicazione del 1990, c.d. CAAS (che hanno anticipato, per 5 Stati membri inizialmente, e per altri a seguire, i conseguimenti normativi realizzati oggi in base all'art. 77 TFUE: sicurezza delle frontiere esterne e abolizione dei controlli sulle persone circolanti alle frontiere interne comuni).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Si pensi anche alla Convenzione di Dublino del 15.6.1990, firmata da 12 Stati membri, relativa alla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee: (v., oggi art. 78, par. 2, lett. e) TFUE e regolamento «Dublino III»).
- Si pensi, infine, al Meccanismo europeo di stabilità (MES) e al Trattato sulla disciplina di bilancio (FISCAL COMPACT), stipulati dalla gran parte degli Stati membri, in particolare appartenenti alla zona euro, tra il 2012 e il 2013, in conseguenza della crisi economico-finanziaria del 2008 (infra).
- 2) Si tratta, in secondo luogo, di **«protocolli» allegati ai Trattati fondativi**, aventi lo stesso valore di questi, che sanciscono **regimi giuridici di diritto dell'Unione «speciali» per alcuni Stati**.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Numerosi gli esempi: si vedano il Protocollo sulla occupazione e la politica sociale, allegato al Trattato di Amsterdam, 1997; i Protocolli sulla posizione di Regno Unito, Irlanda, Danimarca nello Spazio di libertà sicurezza e giustizia, allegati al Trattato di Lisbona, 2007; infine, e soprattutto, il Protocollo n. 30 sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea allegato al Trattato di Lisbona, che garantisce un trattamento privilegiato, in materia di tutela dei diritti fondamentali, al Regno Unito e alla Polonia
- 3) Si tratta, infine, di **procedure previste dai Trattati** (dunque accettate da tutti gli Stati membri) che consentono
- - agli Stati membri che **soddisfano certi requisiti di partecipare a sistemi d'integrazione avanzata** (così per la partecipazione alla «moneta unica»: art. 119 ss. TFUE; in particolare art. 136 ss. e art. 139 TFUE per il regime applicabile agli Stati membri «con deroga», ossia che non «soddisfano alle condizioni necessarie per l'adozione dell'euro»);

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- - agli Stati membri (almeno 9) che desiderano proseguire sulla via dell'integrazione in modo settoriale di adottare atti individuali avanzati entro ambiti di competenza UE (non esclusiva): è la «**procedura di cooperazione rafforzata**».
- L'autorizzazione a procedere nel contesto della cooperazione rafforzata è concessa dal Consiglio, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo. La base giuridica della procedura è l'art. 20 TUE, applicabile in tutti i settori del diritto UE (v. per il TFUE gli art. 329-334).
- La procedura è stata utilizzata in numerosi campi, ad es. per la normativa europea sul divorzio o sui brevetti o in materia di imposta sulle transazioni finanziarie.
- In ambito PESC è prevista invece la «**cooperazione strutturata permanente**» (acronimo PESCO: *Permanent Structured Cooperation*).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Essa è accessibile agli Stati membri che rispondono a **criteri** più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia (art. 42, par. 6, TUE e Protocollo n. 10 allegato ai Trattati). Il varo di tale procedura è stato deciso dal Consiglio europeo del 22 e 23.6.2017.
- In conseguenza, con decisione del Consiglio dell'11.12.2017, è stata approvata una cooperazione strutturata permanente in materia di difesa tra 25 stati membri (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria).
- Sui progressi compiuti in materia v. *Council recommendation assessing the progress made by the participating Member States to fulfil commitments undertaken in the framework of permanent structured cooperation (PESCO)*, del 6.5.2019, CFSP/PESC 317.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- L'integrazione europea costituisce un «processo», descritto dal TUE e dal TFUE attuali come il cammino verso la «creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa».
- Esso ha implicato, in circa 20 anni (1985-2007), ben cinque «revisioni» successive dei Trattati originari, revisioni di grande importanza (AUE, 1986; Maastricht, 1992; Amsterdam, 1997; Nizza, 2000), che hanno portato, attraverso sedimentazioni successive, a un sistema giuridico di grande complessità e ridondanza, poco comprensibile alla cittadinanza europea.
- Nel 2000, con La «Dichiarazione sul futuro dell'Europa» (allegata al Trattato di Nizza), in vista del maggiore allargamento della storia europea (2004), vengono poste le basi per una «revisione» approfondita dei Trattati, di grande ambizione e valore simbolico (e di grande risalto mediatico). Il processo di revisione coinvolge non solo le diplomazie nazionali, ma anche l'opinione pubblica. Mira a 4 obiettivi cardinali: *adozione di criteri per delimitare le competenze fra Unione europea e Stati membri; definizione dello status della Carta dei diritti fondamentali UE (2000); semplificazione dei Trattati; definizione del ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea.*

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Prende avvio un processo di rilancio (e revisione) «costituzionale» dell'integrazione europea. Vi presiede la dalla Dichiarazione di Laeken, dicembre 2001, che impegna l'Unione a diventare più democratica, più trasparente e più efficace.
- Viene dunque **convocata una «Convenzione»** (formata da rappresentanti delle istituzioni europee e nazionali, da portavoce dell'opinione pubblica europea, e da rappresentanti degli Stati candidati all'adesione come «osservatori») al fine di dibattere «le questioni essenziali che il futuro dell'Unione comporta» (come previsto). La Convenzione conclude i suoi lavori dopo circa un anno e mezzo e adotta un c.d. **Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (18.7.2003)**.
- Viene infine convocata una conferenza inter-governativa (CIG) per dibattere delle modifiche. Il Consiglio europeo di Bruxelles (17-18.6.2004) adotta, in conseguenza, **il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa**, che viene firmato a Roma (29.10.2004).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- È suddiviso in 4 parti: circa 450 articoli. Esso mira a istituire «l'Unione europea», ossia un ente «successore» delle precedenti Comunità / Unione, fondato su un nuovo trattato e con vocazione e istituti federalisti. **È l'apogeo dell'integrazione europea in senso istituzionale e materiale.** Il Trattato tuttavia **non entrerà mai in vigore.**
- Alcuni Stati membri sottopongono il Trattato a referendum popolare, secondo le proprie norme costituzionali. In Francia e nei Paesi Bassi il referendum dà esito negativo. Decisivi sono **i timori dell'elettorato sollecitati dalla politica interna.** Il Trattato non può entrare in vigore. Ne sorge una situazione di stallo (2005-2007).
- Dopo una prolungata pausa di riflessione, il Consiglio europeo di Berlino (25.3.2007) e quello di Bruxelles (giugno 2007) rilanciano il processo. Si perviene in tempi brevi alla **firma del Trattato di Lisbona** (13.12.2007). Il trattato incorpora alcune delle riforme del Trattato costituzionale nel TUE, che viene completamente riscritto. Abroga il Trattato CE sostituendolo, con modifiche sostanziali, con il TFUE. L'esperienza comunitaria è conclusa.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

[Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona](#)

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Per effetto del Trattato di Lisbona, alcune innovazioni del Trattato costituzionale sono preservate (modifiche «sostanziali»: per es. ruolo istituzionale e composizione del Consiglio europeo; organi monocratici in seno alle istituzioni; Generalizzazione della procedura legislativa ordinaria; scomparsa della struttura «a pilastri»). Altre (le innovazioni «simboliche») sono eliminate (i simboli, in particolare il «linguaggio costituzionale» che tante perplessità aveva destato in alcuni Stati membri i cui elettorati paiono euroscettici, quali il Regno Unito e l'Olanda). Il Trattato di Lisbona **entra in vigore il 1.12.2009**, ossia dopo quasi 2 anni dalla firma, trascorsi per «superare» le riserve espresse dagli elettorati (e dai giudici costituzionali) di alcuni Stati membri: l'Irlanda, in cui il 12.6.2008 viene svolto un referendum; la Repubblica ceca e la Germania, i cui giudici costituzionali approvano il Trattato, con talune riserve prospettive.
- Tale approvazione collettiva da parte degli Stati membri è **agevolata dai numerosi «meccanismi di garanzia» a favore delle sovranità nazionali**, introdotti nel TUE e nel TFUE (o in Protocolli allegati). Si pensi agli istituti:

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- i) che prevedono **ulteriori forme di «l'integrazione selettiva» o di Europa a più velocità** (Spazio di Libertà sicurezza e giustizia; Protocollo n. 30 alla Carta dei diritti fondamentali a favore del Regno Unito e della Polonia);
- ii) che **nel processo normativo del consentono agli Stati membri dissenzienti di «ritardare» l'adozione di decisioni** (o di coinvolgere la suprema istanza politica intergovernativa, il Consiglio europeo);
- iii) che **consentono ai Parlamenti nazionali di controllare e di opporsi allo sviluppo delle competenze europee** (Protocollo sulla sussidiarietà e la proporzionalità)
- iv) che **sanciscono il carattere reversibile** dell'integrazione europea (art. 48), anche sotto il profilo «soggettivo» (art. 50 TUE)
- Gli assetti di Lisbona si rivelano **comunque temporanei**. Nel 2008 si manifesta, infatti, in Europa **la più grave crisi (finanziaria prima, economica poi, infine politica) del secondo dopoguerra**.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- È una crisi «importata» dagli Stati Uniti (derivante dalla diffusione delle sofferenze bancarie originate dai «mutui subprime»): essa investe, a catena, le banche degli Stati membri e obbliga questi ultimi a intervenire a loro sostegno (con aiuti pubblici alle imprese bancarie). In Europa l'azione governativa a sostegno del settore bancario (e assicurativo) è, per alcuni Stati membri, economicamente deleteria, per ragioni giuridiche e fattuali: in ragione dei **vincoli di bilancio introdotti, per gli Stati della zona euro, dal Trattato di Maastricht**, e della **tradizionale «esposizione debitoria» (tendenziale elevato debito pubblico)** degli Stati del sud Europa.
- La necessità di trasferire risorse (di salvataggio) alle banche nazionali aggrava il dissesto nelle finanze pubbliche degli Stati membri finanziariamente «indisciplinati», la cui moneta è l'euro.
- Per recuperare le risorse necessarie detti Stati devono emettere nuovi titoli di debito pubblico che, nel clima di sfiducia dei mercati finanziari, determina un aumento del tasso di interesse pagato agli enti «prestatori» (banche centrali nazionali, enti di investimento privati).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Sale, conseguentemente, il differenziale tra tassi di interesse degli Stati «debilitati» e tassi degli Stati membri finanziariamente «sani» (spread). È il momento della **«crisi del debito sovrano»** che minaccia Stati membri come Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia (si noti che in Italia il debito pubblico è lievitato dal 102% del 1999 al 130% del 2008).
- Il rischio «default» (fallimento, insolvibilità) di tali Stati, conseguente all'incapacità di «rifinanziare» il debito pubblico per adempiere alle loro funzioni pubbliche (pensioni, servizi pubblici, costo della pubblica amministrazione), è assai concreto.
- Vengono intraprese varie azioni a livello internazionale e di Unione europea.
- Sono inizialmente attuati, su base empirica ed emergenziale, **interventi di salvataggio ad hoc**, «condizionati» (a misure di austerità), sotto l'egida della «Troika» (**Commissione, BCE e FMI**, in rappresentanza dei creditori ufficiali degli Stati in dissesto).
- Successivamente (2012-), in seno all'Unione o mediante accordi fra i suoi Stati membri (accordi «integrativi» delle lacune del diritto UE), sono attuate **3 riforme drastiche di natura economico-finanziaria**.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Esse si fondano su **tre assi di intervento**: il rafforzamento della solidarietà finanziaria fra Stati membri; il rafforzamento della disciplina di bilancio a carico degli Stati beneficiari di misure di solidarietà; il rafforzamento dei controlli bancari e delle misure anti-speculazione finanziaria (anticrisi), affidati alla Banca centrale europea.
- 1) Il **meccanismo di solidarietà finanziaria** è contenuto nel **MES** (*Meccanismo europeo di Stabilità*, detto **Fondo salva-Stati**). Firmato dagli Stati membri della zona euro, e altri, il 2.2.2012, il relativo trattato (fra Stati membri) istituisce un fondo di soccorso cofinanziato dagli Stati membri partecipanti, in proporzione alla rispettiva capacità contributiva. Il sostegno del MES è attivabile a favore di uno Stato membro *che incorra in estreme difficoltà finanziarie*, tali da compromettere la «*la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri*» (art. 3). Mira dunque a scongiurare il «fallimento» di Stati con alta esposizione debitoria in situazioni congiunturali sfavorevoli.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma costituzionale
e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Il MES è attivabile, su domanda dello Stato membro interessato (art. 13, par. 1), a condizioni di «rigorosa condizionalità». Queste sono determinate, di volta in volta, da un «protocollo d'intesa» fra lo Stato beneficiario e gli organi di governo del MES (v. art. 3, 12 e 13, par. 3 ss.).
- L'entrata in vigore del Trattato ha richiesto la modifica, con procedura «semplificata», dell'art. 136, par. 3, TFUE (v. art. 48 TUE: v. decisione del Consiglio europeo n. 2011/199/UE). Il MES, in effetti, opera in «deroga» al [divieto delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri di intervenire in aiuto degli Stati membri in difficoltà](#) (regola c.d. «no-bail out»: art. 125 TFUE).
- Sulla compatibilità di tale modifica del TFUE con i principi della Unione economica e monetaria e con il sistema delle competenze dei Trattati s'è pronunciata favorevolmente la Corte di giustizia (sentenza sul caso [Pringle](#), 27.11.2012, C-370/12).

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma costituzionale
e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- 2) Il **rafforzamento del coordinamento (e della vigilanza preventiva) sulle politiche economiche degli Stati membri** è stato realizzato, in particolare, attraverso il Trattato detto **Fiscal compact** (è il *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria*, firmato da 25 Stati membri il 2.3.2012 (a esclusione di Regno Unito, Croazia e Repubblica Ceca: v. Europa a più velocità)).
- Esso impone tre vincoli «draconiani»:
 - a) **il principio del pareggio di bilancio**, salvo situazioni eccezionali (art. 3, par. 1); detto vincolo dev'essere incorporato nel diritto nazionale «preferibilmente» a livello costituzionale. Per gli Stati ultra-indebitati la soglia di deficit strutturale annuo, da non superare, è dello 0,5% del PIL. Per gli Stati con finanze sane (debito pubblico -60% PIL) il limite è dell'1%;
 - b) **l'obbligo di riduzione «contingentata» del debito pubblico eccessivo** (in ragione di 1/20 all'anno, per la quota eccedente il 60% del rapporto Debito/PIL);

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della **governance economica**
europea, la crisi migratoria

- c) l'impegno a **coordinare i piani di emissione del debito col Consiglio e con la Commissione europea** (le istituzioni europee divengono «garanti» del rispetto dell'accordo, e il controllo giurisdizionale è affidato alla Corte di giustizia).
- 3) L'ultima riforma, realizzata con strumenti normativi a Trattati invariati, consta di **misure per la vigilanza e il controllo prudenziale degli istituti bancari e assicurativi nazionali**, affidato alla BCE (2010-2013).
- Tale riforma condurrà, a termine, **all'Unione bancaria europea**. Essa mira a garantire la «tenuta» degli istituti bancari degli Stati membri, tramite verifiche economico-finanziarie e autorizzazioni (della Bce) all'istituzione di nuove imprese di credito.
- Inoltre la BCE, nel suo ruolo di garante della **stabilità del sistema monetario (stabilità dei prezzi)**, è intervenuta con **misure di garanzia della liquidità bancaria e a favore delle imprese non finanziarie** («Quantitative easing», QE1 e QE2).
- Ha dunque varato una politica di acquisto **sul mercato secondario** di titoli emessi dai governi o dalle istituzioni europee (2012-2019: dal 2016 sono stati spesi 80 miliardi di euro/mese), a condizioni di temporaneità e di condizionalità.

GLI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

La riemersione della dimensione
intergovernativa: esempi

L'Europa a più velocità

Il fallimento della riforma
costituzionale e il Trattato di Lisbona

La crisi della governance economica
europea, la crisi migratoria

- Il varo di tale politica monetaria di sostegno ai paesi indebitati (decisione OMT del 6.9.2012 del Consiglio direttivo della BCE), mira a «sterilizzare» tentativi di destabilizzazione della zona euro. Essa è stata contestata dalla Corte costituzionale tedesca perché in (preteso) contrasto con gli art. 119, 123, par. 1, e 127, par. 1 e 2, TFUE.
- La Corte di giustizia ha confermato la validità della decisione (sentenza sul caso [*Gauweiler*](#), 16.6.2015, C-62/14).
- Alla crisi della governance economica si sovrappone, a partire dal 2010, una importante «**crisi migratoria**» che raggiunge il suo acme nel 2015, con l'afflusso di centinaia di migliaia di migranti c.d. misti (persone in cerca di asilo oppure migranti per motivi economici, in fuga da rivoluzioni o sollevazioni come le c.d. primavere arabe, conflitti, come nel caso della Siria ovvero situazioni di crisi ambientale ed economica), provenienti dal Nord Africa e dal Medio Oriente, che si riversano ai confini meridionali e sud-orientali d'Europa. I sistemi di immigrazione e d'asilo degli Stati membri c.d. periferici non riescono a sostenere l'impatto migratorio di massa e si verifica (in particolare in Grecia) una crisi umanitaria (sui rimedi v. infra, parte del corso relativa al diritto dell'immigrazione).

LA NATURA DELL'UNIONE EUROPEA

La natura «statale» o
«internazionale» dell'integrazione
europea

- La dottrina si è a lungo interrogata **sulla natura giuridica dell'integrazione europea** (oggi, dell'Unione europea). I termini della questione sono i seguenti: il processo di integrazione economica e giuridica europea (1951-2020) sta conducendo alla formazione di uno Stato «federale» di dimensioni continentali? Oppure il processo può essere descritto ancora con riferimento al modello delle organizzazioni internazionali (trattandosi allora di un'organizzazione internazionale dai caratteri particolarmente avanzati e «atipici»)?
- L'UE costituisce un ente di integrazione giuridica, che esercita (nei propri settori di competenza) poteri assimilabili a «poteri sovrani» (salva l'amministrazione di tipo indiretto). Si configura in modo diverso a seconda della prospettiva (interna o esterna) presa in esame.
- **Dal punto di vista «interno»** (o delle dinamiche ordinamentali: istituzionali e normative) **i Trattati appaiono come la Costituzione dell'Unione** (con caratteri di rigidità e di immodificabilità, se non attraverso le procedure da essi stessi previste: v. il sistema delle fonti).

LA NATURA DELL'UNIONE EUROPEA

La natura «statale» o
«internazionale» dell'integrazione
europea

- Dal punto di vista «esterno», tuttavia, i Trattati fondativi restano **strumenti internazionali**: che gli Stati membri, in qualità di Parti contraenti, possono collettivamente modificare (anche in via di prassi o mediante accordi c.d. informali) ovvero estinguere (si tratta dell'estinzione dei trattati per accordo tra tutte le Parti contraenti)
- L'integrazione giuridica europea costituisce **una fase di un processo ibrido**, che potrebbe
 - i) evolvere verso la dimensione federale (statale), oppure
 - ii) retrocedere a livello di semplice organizzazione internazionale (o essere «soppressa» o sciolta).
- Dall'osservazione empirica risulta che **sia il modello statale sia il modello internazionale sono insufficienti** a descrivere il fenomeno.
- **Circa il modello statale**: l'Unione non è uno Stato, titolare di sovranità, nel senso che gli Stati membri non sono in essa confluiti perdendo autonoma «soggettività» internazionale.

LA NATURA DELL'UNIONE EUROPEA

La natura «statale» o
«internazionale» dell'integrazione
europea

- Al contrario, gli Stati conservano intatta la propria sovranità e la propria «presenza» internazionale: nelle relazioni internazionali scontano solo alcuni limiti nell'esercizio del proprio potere convenzionale (nei settori «occupati» dal diritto dell'Unione)
- In particolare: i) l'Unione NON dispone del potere di autodefinire le proprie competenze (art. 1 TUE: all'Unione «gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni»); ii) i Trattati fondativi non sono modificabili dall'Unione stessa (come avverrebbe se fossero, in senso stretto, la «costituzione» dell'Unione).
- Al contrario gli Stati membri restano «i signori dei trattati» per quanto concerne le procedure di revisione, come accade nel caso dei comuni trattati internazionali (art. 48 TUE); restano altresì liberi di «recedere» unilateralmente dai Trattati, grazie a una disposizione (art. 50 TUE) che non ha eguali nelle costituzioni di Stati federali (in diritto come in fatto: v. il caso Brexit).

LA NATURA DELL'UNIONE EUROPEA

La natura «statale» o
«internazionale» dell'integrazione
europea

- Nella prospettiva della stessa Corte di giustizia la **natura non statale** dell'Unione è stata recentemente affermata nel parere 2/13 del 18.12.2014 sul *progetto di accordo di adesione dell'Unione europea alla CEDU* e da talune autorevoli corti costituzionali nazionali (Corte costituzionale federale tedesca, in particolare).
- Il modello statale-federale è dunque (tuttora) inappropriato a descrivere l'integrazione europea.
- **Anche il modello internazionale** (dell'organizzazione internazionale) è insufficiente a descrivere la natura giuridica dell'Unione. E' infatti ben noto che l'integrazione europea presenta caratteri «atipici» rispetto ai «comuni trattati internazionali» istitutivi di organizzazioni internazionali:

LA NATURA DELL'UNIONE EUROPEA

La natura «statale» o
«internazionale» dell'integrazione
europea

- i) le norme del diritto dell'Unione si indirizzano direttamente ai singoli negli ordinamenti interni e sono produttive per loro di diritti e obblighi (hanno «efficacia diretta»);
- ii) inoltre le norme del diritto dell'Unione possiedono «primato» sul diritto nazionale incompatibile.
- La Corte di giustizia ha altresì affermato che la competenza dell'Unione poggia su «trasferimenti di sovranità» dagli Stati membri all'Unione (v. sentenze sui casi *Van Gend & Loos* e *Costa c. Enel*). Anche le corti costituzionali nazionali hanno preso atto di tale primato.
- La Corte costituzionale federale tedesca, dal canto suo, ha riconosciuto che l'Unione esercita «un potere pubblico su base pattizia».

LA NATURA DELL'UNIONE EUROPEA

La natura «statale» o
«internazionale» dell'integrazione
europea

- iii) il diritto dell'Unione prevede (come le costituzioni nazionali) un catalogo di diritti fondamentali della persona, nonché principi fondamentali e generali e «valori» fondanti (v. art. 6 e 2 TUE) che limitano l'esercizio delle prerogative dei soggetti pubblici operanti nel sistema (Stati membri e istituzioni dell'Unione).
- iv) La peculiarità del diritto dell'Unione rispetto ai «normali» trattati internazionali trova riconoscimento nelle costituzioni di tutti gli Stati europei (ed è riflessa nella garanzia costituzionale tributata a tale diritto dalle Corti costituzionali nazionali).
- L'integrazione europea esprime, in conclusione, un «processo» sui generis, che sfugge a ogni modello consolidato. Un processo di origine internazionale, ma evolutivo e sperimentale. Una «realtà originale, estranea agli schemi noti», che tende verso una dimensione statale (senza, al momento, prospettive di realizzazione nel breve periodo)