

## INTRODUZIONE

# SCIENZA GIURIDICA E DIRITTO DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. L'ordinamento dell'integrazione. – 2. Il dilemma ordinamentale dell'Unione. – 3. Autonomia e dipendenza del sistema normativo. – 4. Autonomia e dipendenza nel sistema politico. – 5. Autonomia e dipendenza nella funzione esecutiva. – 6. Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione. – 7. L'integrazione europea in tempo di crisi. – 8. Piano dell'opera.

### 1. *L'ordinamento dell'integrazione*

L'ordinamento dell'Unione trae origine dai Trattati istitutivi di tre organizzazioni internazionali, conclusi fra il 1951 e il 1957, aventi come fine l'integrazione economica fra gli Stati membri: la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), la Comunità economica europea (CEE), la Comunità europea per l'energia atomica (CEEA o Euratom). Ne erano parte sei Stati: il Belgio, la Francia, l'Italia, il Lussemburgo, l'Olanda e la Repubblica federale di Germania.

Due di tali organizzazioni, la CECA e l'Euratom, miravano a stabilire forme settoriali di integrazione: rispettivamente, nel settore della produzione del carbone e dell'acciaio e in quello dello sviluppo pacifico dell'energia atomica. Una di esse, la Comunità economica europea, mirava a stabilire forme di integrazione estese ad un ampio spettro di attività economiche e sociali.

L'idea di stabilire forme avanzate di integrazione europea ha preso vita nel clima di idealismo internazionalista che ha caratterizzato la fase successiva alla seconda guerra mondiale. L'integrazione era concepita, analogamente ad altre forme di aggregazione internazionale, come un antidoto alle tendenze nazionaliste che per secoli avevano afflitto l'Europa fino a produrre, nella prima metà del secolo scorso, le loro più tragiche degenerazioni. Essa era però limitata al campo dei rapporti economici e sociali, senza estendersi alla sfera dell'integrazione politica. Questa scelta era indotta dal timore che l'imposizione di forme di integrazione politica fra gli Stati nazionali europei

avrebbe potuto comportare crisi di rigetto e compromettere alla radice l'esito del processo.

I Trattati si ispiravano, quindi, dichiaratamente, ad una particolare filosofia dell'integrazione europea, nota con il nome di "funzionalismo".

Nella sua versione più nota, il funzionalismo esprime l'idea che l'integrazione fra Stati nazionali europei debba essere realizzata attraverso un processo graduale, che concerna inizialmente i settori economici e sociali per poi progressivamente estendersi agli aspetti politici. L'integrazione politica avrebbe dovuto così costituire l'esito finale di un processo graduale e irreversibile, teso a creare vincoli di mutua dipendenza fra gli Stati rendendo irreversibile la direzione del percorso. In questa concezione, la realizzazione di una nuova organizzazione politica in Europa sarebbe avvenuta attraverso un graduale svuotamento dei poteri sovrani degli Stati e la corrispondente asunzione di tali poteri in capo al nuovo ente.

---

La prima di tali organizzazioni, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, istituita nel 1951, aveva come obiettivo quello di stabilire una amministrazione comune nel campo di due settori strategici per la vita economica dell'epoca. Essa era già caratterizzata da una forte impronta sovranazionale. Il Trattato istitutivo della CECA conferiva ampi poteri decisionali ad una Alta Autorità, indipendente dagli Stati membri, e stabiliva un proprio meccanismo giurisdizionale imperniato su una Corte di giustizia. Questa struttura istituzionale era quindi ripresa e perfezionata nel 1957 nell'ambito dell'altra organizzazione settoriale, l'Euratom, avente come scopo quello di stabilire una amministrazione comune nel campo della produzione di energia nucleare per scopi pacifici, nonché nell'ambito dell'organizzazione avente competenze più generali nel campo economico e sociale, la Comunità economica europea. Successivamente rinominata Comunità europea (CE), questa ha costituito, fino a pochi anni or sono, il paradigma concettuale del diritto dell'integrazione.

Il modello di integrazione regionale realizzato nelle tre Comunità ha avuto un indiscutibile successo. L'Unione europea, succeduta nel 2009 alla Comunità europea, conta oggi ventotto Stati membri; vari altri Stati hanno lo *status* di candidato all'adesione. L'Unione esercita una serie molto ampia di competenze che si estendono a settori anche lontani da quelli economici e sociali. Ancorché non disponga di una vera e propria struttura militare, l'Unione è percepita come un attore importante delle relazioni internazionali. Essa possiede poteri anche simbolicamente connessi alle tradizionali prerogative di sovranità, quale, ad esempio, il diritto di coniare moneta. Il sistema istituzionale, agli inizi piuttosto rudimentale, ha dato vita a complesse dinamiche di tipo politico. In esso, poteri incisivi sono attribuiti ad un organo rappresentativo della volontà dei cittadini, il Parlamento europeo. L'Unione si è dotata di un proprio sistema di interessi e valori fondamentali, fra i quali quelli attinenti alla tutela delle libertà e dei diritti individuali. Insomma, il processo evolutivo ha reso l'Unione europea un ente forse più simile

ad uno Stato composto, piuttosto che ad una classica organizzazione di cooperazione internazionale. Utilizzando una espressione impropria, l'Unione costituisce oggi una *State-like entity*.

Conviene ricordare, in particolare, due momenti di questo complesso processo evolutivo.

Il primo è dato dall'istituzione, nel 1993, ad opera del Trattato di Maastricht, dell'Unione europea. Nel modello, piuttosto complesso, realizzato da tale Trattato, l'Unione non sostituiva le tre Comunità originarie. Il Trattato di Maastricht manteneva, infatti, le forme di integrazione economica nell'ambito di ciascuna delle tre Comunità. Accanto a tali forme di integrazione economica, esso aggiungeva altre forme di cooperazione, una nel campo della giustizia e affari interni (denominata GAI), l'altra nel campo della politica estera e di sicurezza comune (denominata PESC). L'Unione europea era quindi concepita come un "contenitore" di varie forme di integrazione: dalle classiche forme di integrazione economica, caratterizzate da una forte impronta sovranazionale e sviluppate nell'ambito istituzionale e normativo delle Comunità, a forme di integrazione politica, distinte dalle prime ed esercitate soprattutto con metodo di carattere intergovernativo.

Il secondo momento è dato dalla controversa, e a tratti convulsa, fase che ha condotto alla redazione del Trattato di Lisbona, firmato nel dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, il quale costituisce, finora, l'ultima tappa dell'evoluzione.

Tale fase si è aperta, nei primi anni 2000, con il tentativo di dotare il diritto dell'integrazione di una Costituzione formale: una evidente discontinuità nel processo di integrazione europea. Preceduta da un intenso dibattito dottrinale, la Dichiarazione di Laeken, adottata dai Capi di Stato e di governo dei Paesi membri dell'Unione nell'ambito del Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2001, istituiva una Convenzione, con il compito di esaminare le questioni connesse al futuro dell'Unione. La Convenzione redigeva quindi un progetto di Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, firmato nell'ottobre 2004. Per larghe parti, il Trattato costituzionale non rappresentava una rottura nel processo graduale di integrazione europea. Esso assumeva, però, nell'opinione pubblica, un significato particolare, quasi che comportasse il venir meno della sovranità degli Stati e la loro incorporazione in una forma compiuta di organizzazione federale. A tale convinzione, del tutto impropria, contribuiva sia l'impiego nel Trattato di una terminologia e di una simbologia costituzionalista, sia la circostanza, carica di suggestioni storiche, che esso era stato redatto, anche al di là del mandato ricevuto, da una Convenzione costituzionale, alla quale partecipavano non solo rappresentanti degli Stati membri, ma anche rappresentanti del Parlamento europeo, di altre Istituzioni europee e dei Parlamenti nazionali.

Sottoposto a *referendum* in due Stati membri, la Francia e i Paesi Bassi, nell'ambito dei rispettivi procedimenti interni di ratifica, il Trattato costituzionale veniva però rigettato (in Francia dal 54.68%, nei Paesi Bassi dal 61.6% dei votanti). Di conseguenza, nell'ambito del Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005, i Capi di Stato e di governo dei Paesi membri dell'Unione an-

nunciavano l'abbandono della prospettiva costituzionale. Alcune delle soluzioni contenute nel Trattato costituzionale venivano adottate dal Trattato di Lisbona, il quale entrava in vigore il 1° dicembre 2009, privo però della terminologia e dei simboli costituzionali che tanto peso avevano avuto sull'esito negativo dei *referenda*.

Il Trattato di Lisbona ha abrogato i Trattati istitutivi delle Comunità europee, le quali, da quel momento, hanno cessato la loro esistenza. Le attività svolte nell'ambito delle Comunità sono state riversate in un quadro giuridico unitario: quello dell'Unione europea. Il Trattato di Lisbona ha, inoltre, tentato di razionalizzare il complesso sistema giuridico dell'integrazione europea. Le regole fondamentali dell'Unione sono oggi raggruppate nel Trattato sull'Unione europea (TUE). Le regole di dettaglio relative al suo funzionamento sono contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE). I due trattati hanno però, ai sensi dell'art. 1, par. 3, TUE, eguale valore giuridico. Il Trattato di Lisbona ha inoltre conferito valore giuridico vincolante alla Carta dei diritti fondamentali, che ha assunto altresì valore primario.

D'altronde, la distinzione fra le regole fondamentali, contenute nel Trattato sull'Unione, e le regole di dettaglio, contenute nel Trattato sul funzionamento, appare solo tendenziale, dato che varie regole di fondamentale importanza sono contenute nel Trattato sul funzionamento, e, di converso, non tutte le regole incluse nel Trattato sull'Unione hanno tale carattere.

L'abrogazione delle Comunità europee ha indubbiamente ridotto l'eccessiva complessità del sistema precedente. L'Unione che conosciamo oggi è un soggetto che agisce con sembianze formalmente unitarie, sia nell'ambito delle attività di integrazione economica e sociale, che in quelle di integrazione politica. Ad uno sguardo più attento, tuttavia, si può notare come il carattere unitario del quadro istituzionale e normativo sia solo apparente. In realtà, l'Unione non agisce attraverso i medesimi procedimenti istituzionali e utilizzando i medesimi strumenti normativi. Nell'ambito dei singoli settori di sua competenza, l'Unione agisce con modalità molto diverse fra loro.

Tali differenze possono essere spiegate, sia pur con notevole approssimazione, con una regola empirica. Nei settori dove permangono forti interessi statali, e in quelli dotati di un grado limitato di integrazione, il trasferimento di competenze all'Unione ha comportato forme pervasive di controllo da parte degli Stati membri. Ciò accade, ad esempio, nel campo dell'immigrazione, nell'ambito del quale gli Stati membri condizionano in maniera accentuata l'intero processo di formazione e di esecuzione degli atti europei. Di converso, il controllo degli Stati membri si affievolisce in settori già fortemente integrati, ovvero di rilievo politico più limitato.

---

Le vicende storiche dell'integrazione sembrerebbero aver dato ragione alla filosofia funzionalista. In un sessantennio si è infatti passati da forme di integrazione sul piano economico, a un ordinamento più complesso, che include forme di integrazione politica e che prefigura futuri sviluppi. Insom-

ma, in una visione ideale, le vicende storiche dell'integrazione lascerebbero intravedere una ineluttabile logica evolutiva, destinata a procedere fino al suo inevitabile compimento.

La filosofia funzionalista ha quindi caratterizzato l'ordinamento dell'Unione anche da un punto di vista strettamente giuridico. Si tratta, infatti, di un ordinamento teso al raggiungimento di uno scopo: la realizzazione di una integrazione «sempre più stretta fra i popoli dell'Europa».

---

Questo obiettivo è espressamente indicato dalla disposizione n. 13 del preambolo al Trattato sull'Unione europea. Esso emerge implicitamente anche dalla disposizione n. 1, la quale definisce l'Unione come «una nuova tappa nel processo di integrazione europea intrapreso con l'istituzione delle Comunità europee».

---

I Trattati indicano espressamente come tale “tappa” non sia l'ultima ma che il Trattato sull'Unione sia stato concluso «in previsione degli ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea». Essi non identificano, tuttavia, l'esito del processo evolutivo. In altre parole, i Trattati non chiariscono se il processo di integrazione «sempre più stretta» sia destinato a sfociare nella istituzione di uno Stato federale, che assorba gli ordinamenti degli Stati membri in una struttura ordinamentale unitaria, ovvero se l'esistenza di una struttura ordinamentale a carattere “funzionale” sia destinata a permanere e a sfidare le nostre categorie concettuali.

## *2. Il dilemma ordinamentale dell'Unione*

I Trattati istitutivi non hanno dato vita solo a forme avanzate di cooperazione internazionale. Essi hanno concepito l'Unione come un centro autonomo di imputazione di rapporti soggettivi, dotato di propri interessi, distinti da quelli degli Stati, e avente la capacità di compiere scelte politiche.

L'Unione contribuisce quindi, attraverso l'esercizio delle proprie competenze, al governo di una comunità territoriale: i cittadini europei. A tal fine, essa dispone di un apparato istituzionale complesso, che include un Parlamento europeo, rappresentativo della volontà dei cittadini dell'Unione (art. 14 TUE). Per l'esercizio delle competenze loro assegnate, le Istituzioni producono norme giuridiche nell'ambito di un sistema di fonti normative. Essa, infine, dispone di un meccanismo giurisdizionale atto a risolvere in maniera obbligatoria i conflitti all'interno del proprio ordinamento.

In altri termini, i Trattati hanno dotato l'Unione di molti degli elementi che consentono, nelle moderne organizzazioni statali, lo svolgimento delle

funzioni fondamentali di uno Stato: un apparato istituzionale, un sistema normativo, un sistema di soluzione delle controversie.

Sono invece assenti altri elementi che caratterizzano gli ordinamenti statali. In particolare, l'Unione non dispone, se non occasionalmente, di strumenti coercitivi per mandare ad esecuzione le sue decisioni. Essa si avvale, a tal fine, dell'apparato esecutivo degli Stati membri. Più in generale, l'attuazione del diritto dell'Unione è affidata ad una complessa interazione fra Istituzioni dell'Unione e amministrazioni degli Stati membri.

Nel suo complesso, il sistema dell'integrazione si ispira, sia pure parzialmente, a modelli organizzativi di carattere statale, senza peraltro assorbirli completamente. Nei suoi confronti è sovente utilizzato, infatti, il termine "sovranzionale". Questo neologismo indica intuitivamente proprio l'esistenza di una forma particolarmente evoluta di organizzazione, in un certo senso intermedia fra l'esperienza delle organizzazioni internazionali e le forme di aggregazione di Stati su base federale. A differenza delle classiche forme di organizzazione internazionale, che si limitano, in genere, al coordinamento delle attività dei loro Stati membri, essa esercita funzioni tipicamente assegnate agli Stati attraverso un proprio apparato istituzionale e normativo, e sulla base di un proprio sistema di valori e interessi fondamentali. A differenza di uno Stato federale, però, essa non dispone di tutte le prerogative della sovranità e, in particolare, dei mezzi necessari per portare ad esecuzione le proprie determinazioni.

La coesistenza di elementi propri di esperienze giuridiche distinte e alternative è, quindi, all'origine di un irrisolto dilemma. Si tratta di una forma particolarmente sofisticata di organizzazione internazionale, la quale esercita poteri per conto dei suoi Stati membri e fonda, di conseguenza, la propria azione sul loro perdurante consenso, ovvero si tratta di un ente autonomo e distinto dai propri Stati membri, il quale determina e realizza autonomamente il proprio modello di governo di una comunità territoriale?

Il dilemma riflette la difficoltà di rinvenire un modello di rapporti politici e giuridici atto a definirne con compiutezza la natura. Esso evidenzia la difficoltà di uscire dalla dicotomica opposizione fra una prospettiva internazionalista e una prospettiva statalista, fra la realizzazione di forme avanzate di cooperazione internazionale e l'evoluzione verso forme di organizzazione politica di stampo federale.

### *3. Autonomia e dipendenza del sistema normativo*

La prima questione che si pone è quella relativa all'autonomia normativa dell'ordinamento dell'Unione. Si tratta di un ordinamento autosufficiente e

completo, secondo i caratteri dei moderni ordinamenti statali, come essi sono stati delineati dal pensiero positivista, ovvero si tratta di un ordinamento derivato, che trae dagli ordinamenti statali la fonte della propria giuridicità e dipende da essi al fine di integrare le proprie lacune?

L'idea che l'ordinamento dell'Unione, ancorché derivi da un trattato concluso fra gli Stati membri, costituisca un ordinamento autonomo e autosufficiente è stata sostenuta con forza dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

In una delle più celebri delle sue pronunce, la sentenza *Van Gend en Loos*, del 1962, la Corte di giustizia dell'Unione ha fatto una affermazione molto impegnativa riguardo l'ordinamento derivante dal Trattato istitutivo della Comunità europea. Essa lo ha definito come un «*ordinamento giuridico di nuovo genere, nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati membri 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*».

Questa frase e le implicazioni che ne derivano saranno oggetto di attenta analisi nel prosieguo di questo libro. Essa è riprodotta qui nel suo valore simbolico. Si tratta, infatti, della prima, ma già elaborata affermazione del carattere autonomo dell'ordinamento dell'Unione.

La sentenza *Van Gend en Loos* ha infatti inaugurato un orientamento giurisprudenziale coerentemente mantenuto fino ad oggi, tendente ad affrancare l'ordinamento giuridico dell'Unione da quello degli Stati membri proclamandone l'autonomia e l'originarietà. Storicamente, l'ordinamento dell'Unione si fonda bensì su un atto di volontà degli Stati membri, i quali hanno trasferito ad essa determinati poteri, istituendo, al contempo, un apparato istituzionale per il loro esercizio. Giuridicamente, però, l'ordinamento dell'Unione si sarebbe distaccato dall'originario atto di volontà degli Stati membri, imponendosi per forza propria, come un nuovo ordinamento giuridico autonomo, completamente autodeterminato e privo di vincoli di dipendenza sia nei confronti degli ordinamenti statali che di quello internazionale. Esso, addirittura, avrebbe inglobato al proprio interno gli ordinamenti statali, considerati come ordinamenti parziali, incardinati in una sovrastruttura ordinamentale complessa, data, appunto, dal sistema giuridico dell'Unione europea.

---

Questa costruzione ha avuto due importanti conseguenze sistematiche.

La prima riguarda la capacità dell'ordinamento dell'Unione di funzionare come un sistema giuridico chiuso e completo, avente, quindi, la capacità di auto-integrarsi, traendo direttamente dall'interno i meccanismi per colmare eventuali lacune di regolamentazione.

È noto, ad esempio, come su tecniche di ricostruzione di norme implicite nel

sistema normativo dell'Unione, la Corte di giustizia abbia potuto fondare la propria giurisprudenza sulla tutela dei diritti fondamentali. Tali tecniche sono oggi state codificate nell'art. 6, par. 3, TUE. Egualmente rilevanti in questo senso sono gli orientamenti giurisprudenziali che hanno condotto ad affermare una competenza implicita a concludere accordi internazionali, che è oggi alla base del sistema di relazioni esterne dell'Unione.

La seconda conseguenza è data dalla capacità del sistema giuridico dell'Unione di determinare univocamente l'efficacia delle sue norme e di affermare, quindi, il primato delle sue norme rispetto alla normativa degli Stati membri.

Nel sistema concettuale elaborato dalla Corte, sarebbe infatti incongruo ritenere che l'efficacia del diritto dell'Unione si fondi sulla volontà di ciascuno Stato membro. Un corollario dell'autonomia e della originarietà del diritto dell'Unione sarebbe dato proprio dalla sua capacità di determinare l'efficacia delle sue norme, che vanno di conseguenza applicate in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, senza dipendere da meccanismi nazionali di attuazione.

---

Il carattere autonomo e completo dell'ordinamento dell'Unione è quindi frutto di una politica giudiziaria tesa a sottrarlo dalle pretese di dominio da parte dei suoi Stati membri. A ben guardare, però, essa non è del tutto incontrovertibile, né da un punto di vista metodologico, né quanto alle sue conseguenze sostanziali.

Dal punto di vista metodologico, questa costruzione appare fondata sulla premessa che il carattere autonomo e originario di un ordinamento possa essere affermato in termini puramente normativi. Tale premessa pecca però di notevole astrattezza. È davvero difficile poter affermare una forma così radicale di autonomia dell'ordinamento dell'Unione senza alcuna verifica della capacità reale di tale ordinamento di imporsi in via di fatto agli Stati membri. In una prospettiva realista, tale conclusione dovrebbe invece fondarsi su una serie di altri elementi: l'autonomia del sistema decisionale dell'Unione, l'esistenza di un efficace meccanismo di attuazione delle sue decisioni, l'autonomia del sistema delle sue competenze, e così via.

In una prospettiva sostanzialista, occorre poi rilevare come la costruzione della Corte non abbia attratto significative adesioni da parte degli organi giudiziari nazionali. Questi hanno bensì riconosciuto, come meglio si vedrà, le conseguenze pratiche di tale costruzione, date dalla capacità della normativa dell'Unione di produrre effetti negli ordinamenti nazionali e di prevalere, in caso di conflitto, rispetto alla normativa interna. Tuttavia, tale riconoscimento non è senza limiti. Anzi, varie Corti supreme nazionali hanno posto limitazioni di vario tipo all'efficacia e al primato del diritto dell'Unione negli ordinamenti nazionali, indicando l'esistenza di una riserva di sovranità in capo agli Stati membri.

In pratica, quindi, i rapporti fra l'ordinamento dell'Unione e quelli nazionali non sembrano rispondere né al principio dell'assoluta autonomia né a quello della assoluta dipendenza. Essi si sarebbero consolidati sulla base di un principio di autonomia limitata, un ossimoro di dubbia coerenza sistemática alla luce della teoria classica degli ordinamenti giuridici.

#### 4. *Autonomia e dipendenza nel sistema politico*

La tensione fra autonomia e dipendenza si avverte nel processo di formazione delle decisioni politiche. Una analisi, anche sommaria, del funzionamento dei meccanismi decisionali evidenzia come il sistema politico dell'Unione, ancorché fondato su una complessa dinamica istituzionale, sia ancora soggetto a forme di controllo, a tratti assai pervasive, da parte degli Stati membri.

A differenza delle classiche organizzazioni internazionali, le cui strutture istituzionali sono assai rudimentali e pressoché integralmente soggette alla volontà collettiva degli Stati membri, l'analisi formale dei meccanismi decisionali dell'Unione ci consegna un sistema politico dotato di una relativa indipendenza dalla volontà degli Stati membri e ben lontano dai classici meccanismi intergovernativi che determinano la volontà delle strutture internazionali di cooperazione fra Stati.

La dimensione formale del sistema politico dell'Unione, che emerge dai Trattati istitutivi, corrisponde tuttavia solo in parte alla prassi. L'analisi dei meccanismi concreti di funzionamento del sistema politico dell'Unione sembra, infatti, rivelare un grado di controllo più intenso da parte degli Stati membri. Non solo essi detengono proprie prerogative nell'ambito delle Istituzioni "intergovernative". Essi detengono altresì il potere di determinare gli indirizzi generali dell'integrazione europea. L'esistenza di indirizzi concordati al massimo livello fra gli Stati ha l'effetto di rendere, sovente, il complesso processo decisionale europeo come una forma di esecuzione di decisioni politiche già adottate "al vertice". Una analisi empirica delle modalità di funzionamento del sistema istituzionale potrebbe rivelare quindi l'esistenza di una "Costituzione materiale" dell'Unione, fondata sul consenso diffuso degli Stati membri, che si sovrappone alla "Costituzione formale" composta dalle regole dei Trattati.

---

Il ruolo dominante degli Stati membri si è avvertito in maniera particolare nell'attuale fase di difficoltà attraversata dal processo di integrazione, derivante dalla c.d. crisi del debito sovrano. L'impossibilità di gestire tale fase da parte del-

le Istituzioni ha reso infatti necessario un intervento dall'esterno del sistema ad opera dei suoi attori forti. Anche simbolicamente, tali interventi costituiscono una prova evidente dell'esigenza di integrare politicamente il sistema dell'Unione con meccanismi esterni, riconducibili ai suoi Stati membri.

---

Nella valutazione del "grado" di autonomia del sistema politico dell'Unione, un posto di rilievo spetta alla nozione di democrazia e all'identificazione dei processi di legittimazione democratica delle decisioni adottate dall'Unione.

Vi sono, in proposito, due diverse soluzioni, antitetiche sia concettualmente che quanto ai risvolti pratici che ciascuna comporta.

La prima tende a ritenere che le decisioni "esternalizzate" in capo all'Unione vadano nondimeno legittimate attraverso le medesime procedure che assistono i processi decisionali interni: ad opera, cioè, dei Parlamenti nazionali. La seconda colloca piuttosto i processi di legittimazione all'interno del sistema politico dell'Unione, attraverso l'intervento del Parlamento europeo.

È evidente la differenza fra queste due prospettive. La prima si fonda sull'idea che i processi di legittimazione democratica non siano possibili al di fuori delle moderne strutture statali e non possano, di conseguenza, essere riprodotti nell'ambito di enti internazionali, quali l'Unione europea. Dal punto di vista pratico, tale prospettiva ritiene che siano i Parlamenti nazionali a dover legittimare i processi decisionali europei attraverso i controlli esercitati sui rispettivi esecutivi che agiscono nell'ambito delle Istituzioni inter-governative dell'Unione.

La seconda soluzione tende invece a vedere nell'Unione una entità politicamente autonoma, nell'ambito della quale si sono già sviluppate forme proprie di legittimazione democratica, soprattutto attraverso la partecipazione del Parlamento europeo, pur se diverse da quelle che presiedono alla formazione delle decisioni politiche nei moderni Stati a democrazia rappresentativa.

L'idea di una democrazia europea, caratterizzata da forme e dinamiche proprie, e differenti da quelle che caratterizzano le democrazie rappresentative classiche, descrive suggestivamente l'aspirazione alla piena autonomia del sistema politico dell'Unione. In una certa misura, essa coglie la natura ibrida dell'Unione e le strutturali diversità rispetto alle forme statali di organizzazione politica. D'altronde, una sua piena realizzazione esige una analisi non apologetica dei processi decisionali dell'Unione, capace di porre in luce, ad un tempo, quanto angusti siano gli spazi realmente aperti alla partecipazione politica nell'ambito del sistema dell'Unione e quanto flebili i livelli di rappresentanza della volontà popolare.

### 5. *Autonomia e dipendenza nella funzione esecutiva*

La pretesa dell'Unione alla assoluta autonomia del proprio ordinamento giuridico è messa a dura prova nell'ambito della funzione esecutiva. In questo campo, più che altrove, si può verificare la difficoltà di realizzare l'aspirazione dell'Unione a esercitare tutte le funzioni tipiche di un ordinamento giuridico.

Questa difficoltà dipende soprattutto dalla natura dell'Unione come ente normativo. L'Unione è stata dotata, bensì, di un apparato istituzionale idoneo all'esercizio delle sue competenze sul piano normativo. Essa, però, non dispone di un apparato esecutivo e resta, quindi, incapace di portare tali norme ad esecuzione. A parte casi del tutto limitati, l'esecuzione delle norme dell'Unione è affidata all'apparato amministrativo e giudiziario degli Stati membri.

Nella dottrina classica delle organizzazioni politiche, il potere di un ente di attuare le proprie determinazioni costituisce un indice essenziale della sua autonomia. Secondo le tendenze realiste, nella funzione esecutiva risiede, anzi, una delle prerogative essenziali della sovranità, intesa, in senso politico, proprio come la capacità di utilizzare la coercizione al fine di assicurare l'attuazione del diritto.

Se si applicasse tale criterio ai rapporti fra Unione e Stati membri, l'Unione dovrebbe essere considerata incapace di assolvere ad una delle funzioni fondamentali di un ordinamento giuridico autonomo e, per tale ragione, dipendente sostanzialmente dall'apparato amministrativo dei suoi Stati membri.

Le cose, tuttavia, non sono così semplici.

Da un punto di vista teorico, l'identificazione della essenza della sovranità nel potere coercitivo sembra legata a dottrine dello Stato e del diritto sviluppate in un ambiente giuridico e politico profondamente diverso da quello attuale. La realtà dei rapporti fra Stati membri e Unione appare più complessa e sfaccettata rispetto al semplice paradigma concettuale classico. In particolare, le norme dell'Unione appaiono particolarmente effettive e capaci di orientare i comportamenti dei loro destinatari. Pur in assenza di poteri coercitivi, quindi, l'ordinamento dell'Unione sembra capace di assicurare l'adempimento delle proprie norme.

In secondo luogo, le Istituzioni dell'Unione hanno intessuto, sovente in via di prassi, una fitta rete di rapporti con i singoli organi degli Stati membri. Ancorché incardinati nella struttura amministrativa nazionale, questi organi operano direttamente sotto la direzione delle Istituzioni dell'Unione, senza o addirittura contro la volontà degli organi politici del proprio Stato. Questo intreccio realizzerebbe un modello nel quale organi nazionali finirebbero per

operare quasi come organi decentrati dell'Unione. Queste forme di cooperazione avrebbero quindi l'effetto di trasfigurare il rapporto organico con lo Stato di appartenenza e di creare una sorta di "sdoppiamento" degli organi amministrativi nazionali, i quali assolvono simultaneamente sia alla funzione esecutiva nazionale che a quella europea.

Come rileva, in chiave evolutiva, questa sorta di interpenetrazione funzionale fra Istituzioni dell'Unione e organizzazione amministrativa nazionale? È possibile delineare, su questa base, un nuovo modello di organizzazione politica, nel quale l'esistenza di una funzione esecutiva propria dell'Unione non abbia il rilievo ad essa riconnessa nella dottrina tradizionale?

#### *6. Esercizio di competenze e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione*

Le "ambiguità ordinarie" dell'Unione emergono drammaticamente in relazione al problema della determinazione dei limiti delle competenze ad essa trasferite da parte degli Stati membri.

L'Unione non è, infatti, un ente libero nel fine. Essa non può liberamente determinare gli scopi e i mezzi delle proprie azioni. Ambedue tali elementi sono anzi rigorosamente predeterminati dai Trattati istitutivi per ciascuno dei settori materiali assegnati alla competenza dell'Unione. D'altronde, il trasferimento di competenze in capo all'Unione ha anche limitato, indirettamente, la sfera dei poteri dei suoi Stati membri. Anche tali enti non dispongono più del potere illimitato di determinare gli obiettivi e i mezzi della propria azione. Il trasferimento di competenze disposto a favore dell'Unione ha quindi un effetto particolarmente pervasivo, sia nei suoi risvolti teorici che nelle sue conseguenze pratiche. Esso ha spezzato la pienezza dei poteri e delle prerogative teoricamente riconnessi al concetto di Stato sovrano, creando, in suo luogo, una pluralità di enti che possiedono un sistema limitato di competenze.

Il potere di determinare la linea di demarcazione fra le competenze dell'Unione e quelle dei suoi Stati membri ha un notevole effetto pratico. Dato il carattere incerto e mutevole dei settori materiali attribuiti alla competenza dell'uno e degli altri enti, esso finisce con il consentire all'ente che lo possiede di espandere la sfera delle sue prerogative a detrimento di quelle dell'altro ente. Tale potere è tradizionalmente considerato come l'elemento decisivo per individuare l'ente sovrano nell'ambito di un sistema di ripartizione delle competenze.

---

L'identificazione della sovranità nella c.d. *Kompetenz-Kompetenz* costituisce un rigoroso sviluppo delle concezioni che tendono a identificare lo Stato con il proprio ordinamento giuridico e, quindi, la sovranità politica con quella normativa. La dottrina della *Kompetenz-Kompetenz* si è sviluppata proprio al fine di risolvere il problema della sovranità in un sistema di ripartizione di competenze, nel quale, cioè, nessun ente potrebbe definirsi sovrano da un punto di vista normativo. In tale prospettiva, appare logico qualificare come sovrano un ordinamento pienamente autodeterminato dal punto di vista giuridico, che non conosce altri limiti che quelli derivanti dal suo interno. Al contrario, un ordinamento incapace di autodeterminare l'ampiezza delle proprie competenze, il quale dipende, quindi, dalla determinazione proveniente dall'esterno, non può dirsi autodeterminato e, di conseguenza, sovrano.

---

A quale ente spetta, dunque, la titolarità del controllo sull'esercizio delle competenze attribuite all'Unione? Nella prassi recente, sono state molto enfatizzate le pronunce di giudici supremi nazionali, i quali hanno rivendicato il potere di esercitare un controllo esterno sull'esercizio di competenze da parte dell'Unione. Non si tratterebbe, è bene precisare, di un controllo relativo a ciascun singolo esercizio di competenza. Il controllo esterno andrebbe riservato a ipotesi gravi di violazione da parte dell'Unione dei limiti di competenza a essa assegnati dai Trattati istitutivi e non sanzionate mediante i meccanismi interni di controllo ad opera delle Istituzioni giudiziarie dell'Unione.

Un esercizio esorbitante di competenza, manifestamente al di fuori del sistema dei Trattati, non sarebbe infatti coperto dal trasferimento effettuato da parte degli Stati membri e risulterebbe, quindi, *ultra vires*. Il reale oggetto del controllo esterno, dunque, non dovrebbe essere un singolo atto adottato dall'Unione al di fuori delle proprie competenze, quanto piuttosto l'orientamento complessivo dell'Unione, che denoti la tendenza a fuoriuscire dai binari assegnati dai Trattati e ad affermarsi come ordinamento libero nel fine e pienamente autodeterminato.

L'idea di un controllo esterno, incentrato non su una singola azione, quanto piuttosto sull'andamento generale del sistema, sembrerebbe un accettabile compromesso fra la piena autonomia e la piena indipendenza. Essa, inoltre, ha certamente l'effetto di sopire le inquietudini che si accompagnano allo sviluppo dell'integrazione europea. Pur se il trasferimento di competenze a favore dell'Unione dovesse continuare il proprio processo espansivo, esso non toccherebbe, in tale tranquillizzante teoria, la sovranità degli Stati membri. Questa, infatti, non dipenderebbe dal numero delle competenze trasferite, né dal loro impatto sulla vita sociale dei cittadini. Essa andrebbe identificata esclusivamente nel potere di controllo sulle dinamiche delle competenze.

È evidente però il formalismo insito in questa conclusione. Fino a quale punto, infatti, può arrivare l'erosione dei poteri che determinano la vita sociale di una comunità? È davvero realistico pensare che la sovranità degli Stati membri, soggetta ad una progressiva rarefazione, finisca con il riassumersi esclusivamente in un teorico "potere di ultima istanza" sull'espansione delle competenze dell'Unione?

Questa osservazione solleva quindi interrogativi di carattere generale sull'idoneità delle concezioni classiche a spiegare le reali dinamiche delle competenze che si realizzano nella prassi quotidiana. È ancora possibile utilizzare il concetto di sovranità normativa, che richiama alla mente l'idea di assolutezza e di gerarchia, nell'ambito di un complesso sistema di interazione fra Stati membri e Unione nella definizione della rispettiva sfera di competenze? È realista far dipendere l'autodeterminazione di un ordinamento esclusivamente dalla titolarità di un potere estremo, di ultima istanza? È ipotizzabile che il concetto di sovranità giuridica si diluisca nell'ambito del quotidiano esercizio di competenze?

## 7. *L'integrazione europea in tempo di crisi*

I problemi relativi all'assetto ordinamentale e politico dell'Unione sono venuti drammaticamente in rilievo negli ultimi anni. Proprio in concomitanza con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a partire dal 2009, l'Unione è stata investita da una grave crisi, tuttora in atto, che ha messo a dura prova la sua struttura istituzionale e quella normativa, ha evidenziato la fragilità della sua costruzione ordinamentale e ha scosso alla radice l'idea stessa di una Unione sempre più stretta.

A questa situazione di crisi, istituzionale e politica, hanno contribuito soprattutto tre episodi: la crisi del debito sovrano in alcuni Paesi, prevalentemente dell'Europa meridionale; la crisi migratoria, che ha visto anch'essa in prima fila i Paesi dell'area mediterranea; la richiesta di recesso da parte del Regno Unito – il c.d. Brexit – notificata all'Unione nel marzo 2017.

### a) *La crisi del debito sovrano*

Fra il 2009 e il 2010, si verificavano in alcuni Paesi dell'Unione europea, ossia la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo, e successivamente anche in Spagna ed in Italia, squilibri di bilancio derivanti essenzialmente dall'alto debito pubblico, accumulato nei decenni precedenti. La principale causa di tali squilibri era data dagli alti tassi di interesse, necessari per rinnovare i titoli obbligazionari emessi da tali Stati per finanziare il proprio debito pubblico.

Al fine di collocare sul mercato i propri titoli obbligazionari, infatti, gli Stati con un debito elevato, considerati quindi "a rischio di insolvenza", dovevano offrire un tasso di interesse ben maggiore rispetto a quello offerto dagli altri Stati membri. Il cosiddetto spread, ossia il differenziale fra il tasso di interesse sui titoli degli Stati "a rischio" rispetto a quello gravante sui titoli dello Stato finanziariamente più solido, e cioè la Germania, finiva così con il costituire l'unità di misura della gravità della crisi.

La crisi del debito ha creato una profonda spaccatura fra gli Stati "indebitati" e gli Stati "rigoristi". I primi hanno invocato il principio di solidarietà europea e l'adozione di meccanismi di collettivizzazione del debito. I secondi, di converso, hanno fatto leva sul principio della responsabilità individuale e sulla incapacità dei primi di attuare forme efficaci di controllo sui bilanci pubblici.

La fase più acuta della crisi, che avrebbe potuto condurre alla insolvibilità di alcuni Stati, in particolare della Grecia, è stata superata attraverso due tipi di misure. Da un lato, gli Stati maggiormente indebitati hanno ricevuto aiuti dall'Unione e da altre istituzioni internazionali condizionati, però, all'adozione di programmi di riforma economica restrittivi, e da tagli ai bilanci pubblici con conseguente impoverimento della popolazione. Sono state altresì introdotte pesanti limitazioni alle competenze nazionali nel campo della politica economica, sia attraverso atti dell'Unione che attraverso accordi internazionali fra gli Stati membri, come, ad esempio, l'ormai celebre fiscal compact. D'altro lato, la Banca centrale europea, operando ai limiti della propria competenza (v. *infra*, capitolo II, par. 6, lett. c)), ha lanciato un programma di acquisto dei titoli degli Stati indebitati sul mercato secondario, riducendo, di conseguenza, la pressione sui tassi di interesse e riportandoli, per lo meno temporaneamente, a condizioni di sostenibilità.

#### b) *La crisi migratoria del 2015-2017*

Il senso di solidarietà fra gli Stati membri è stato intaccato, in misura fors'anche maggiore, dalla crisi migratoria originata dal flusso massiccio di migranti provenienti dai Paesi del Medio oriente e dell'Africa settentrionale, iniziato nel 2015 e ancora in atto.

Alle origini di tale afflusso straordinario ha contribuito in maniera determinante l'instabilità di gran parte dell'area medio orientale che ha fatto seguito ai conflitti armati in Siria, Iraq, Afghanistan e Libia. Tali conflitti hanno causato l'affievolimento del controllo territoriale da parte delle strutture statali e l'esodo della popolazione civile dai teatri di conflitto.

Il flusso migratorio si è diretto, per ovvie ragioni geografiche, verso i Paesi mediterranei e, in particolare, verso la Grecia e verso l'Italia. Questi Paesi

sono stati quindi chiamati, in gran parte, a sopportare il peso sociale ed economico del fenomeno migratorio.

La crisi è stata gestita, ed è tutt'ora gestita, dai Paesi di arrivo. Da un lato, la normativa dell'Unione in tema di richiedenti asilo è fondata sulla competenza dello Stato di primo arrivo a trattare della domanda di asilo. D'altro lato, i migranti irregolari non godono della libertà di circolazione e, quindi, sono destinati a rimanere entro i confini dello Stato di arrivo fino all'eventuale rimpatrio.

Questi meccanismi, non certo adeguati a far fronte all'emergenza, hanno prodotto forti tensioni fra gli Stati membri. Gli Stati di arrivo hanno invocato l'adozione di meccanismi di redistribuzione dei migranti mentre altri Paesi vi si sono opposti.

---

Alcuni Stati di nuova adesione hanno rifiutato di attuare gli atti dell'Unione che disponevano la distribuzione in tutti gli Stati membri di un numero, tutto sommato non alto, di persone che necessitavano di protezione internazionale. Rispetto a tale persistente rifiuto, la Commissione ha avviato, il 15 giugno 2017, una procedura di infrazione nei confronti della Repubblica ceca, della Polonia e dell'Ungheria. Peraltro, la decisione di ricollocazione (Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia) è stata impugnata dalla Repubblica slovacca e dall'Ungheria di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione (cause C-643/15 e C-647/15, Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio). Il 6 settembre 2017, la Corte di giustizia ha rigettato il ricorso e riaffermato la validità della decisione la quale, tuttavia, è rimasta largamente inattuata.

---

La crisi migratoria ha avuto un impatto evidente sull'opinione pubblica, al punto da entrare in gioco nell'ambito delle dinamiche politiche nazionali e influire, peraltro in maniera evidente, sugli equilibri politici a favore dei partiti "euroscettici".

Al fine di limitare tale effetto, gli Stati membri e le Istituzioni europee hanno cercato di contenere o di far cessare l'afflusso di migranti chiudendo le principali "rotte" di ingresso in Europa. Il principale strumento di azione è probabilmente la dichiarazione congiunta (Statement) di Unione europea e Turchia del 18 marzo 2016, con la quale la Turchia si è impegnata a fermare l'immigrazione irregolare attraverso i propri confini in cambio di una serie di contropartite, anche di tipo economico.

Analoghe iniziative, condotte però a livello statale con il supporto dell'Unione, sembrano profilarsi anche rispetto alla rotta mediterranea, che parte dai porti libici e conduce in Italia.

---

La dichiarazione congiunta di Unione europea e Turchia del marzo 2016 è un atto di incerta natura giuridica. Presentato come un atto non vincolante, esso indica però l'esistenza di obblighi reciproci da parte dell'Unione europea e della Turchia e sembra, quindi, avere la natura e gli effetti di un accordo internazionale. Si tratta, in tutta evidenza, di uno strumento di realpolitik, adottato al fine di fermare l'afflusso incontrollato di migranti e fermare la deriva "euroscettica" dell'opinione pubblica in alcuni Stati membri. La "rotta balcanica" è stata chiusa e il flusso incontrollato di migranti è cessato. Il costo politico della chiusura è stato tuttavia molto alto. Essa ha precluso l'accesso all'Unione non solo a migranti per ragioni economiche, ma anche a una serie di individui in fuga da teatri di guerra e bisognosi di protezione internazionale. La chiusura della rotta balcanica, inoltre, è stata possibile grazie alla collaborazione della Turchia, uno Stato candidato all'adesione all'Unione nel quale è peraltro in atto una evidente involuzione democratica. Anche più alto è il costo giuridico dell'operazione, la quale è stata realizzata esclusivamente attraverso il Consiglio europeo, una istituzione rappresentativa degli interessi degli Stati membri, con la conseguente marginalizzazione dal processo decisionale della Commissione e soprattutto del Parlamento europeo.

Ispirata a ragioni di *Realpolitik* sembra anche la ordinanza del 28 febbraio 2017, *NF c. Consiglio europeo*, causa T-192/2016, con la quale il Tribunale ha dichiarato inammissibile un ricorso diretto a ottenere l'annullamento della dichiarazione congiunta per più d'una ragione. Essa era ritenuta confliggente con i diritti fondamentali contenuti nella Carta dei diritti fondamentali e nella Convenzione europea, oltre che conclusa in difformità rispetto alla procedura di conclusione degli accordi fra Unione europea e Stati terzi. L'inammissibilità è stata pronunciata in quanto il Tribunale ha ritenuto che la dichiarazione congiunta non costituisca un atto dell'Unione, quanto piuttosto un atto degli Stati membri. Di conseguenza, i giudici dell'Unione non avrebbero avuto la competenza a conoscere della sua validità. Con ordinanza del 12 settembre 2018, la Corte di giustizia ha rigettato, per motivi formali, l'appello contro la sentenza di primo grado.

---

### c) *Il recesso del Regno Unito*

Nel 2015, il governo del Regno Unito annunciava l'indizione di un referendum consultivo nel quale i cittadini britannici avrebbero dovuto pronunciarsi per il recesso ovvero per la permanenza nell'Unione europea.

L'annuncio appariva, all'epoca, come una semplice forma di pressione per ottenere, da parte del governo conservatore, una rinegoziazione delle condizioni di partecipazione all'Unione del Regno Unito. L'opinione prevalente negli ambienti politici, supportata da una serie di sondaggi, sembrava infatti indicare una decisa propensione della popolazione britannica a non mettere in discussione la partecipazione all'Unione.

---

Al fine di rafforzare tale propensione, e di evitare una pronuncia favorevole al c.d. Brexit, il Consiglio europeo adottava, nella riunione del 18 e 19 febbraio 2015, una decisione che delineava per il Regno Unito uno status particolare. Detta decisione indicava, inoltre, che il riferimento ad una “Unione sempre più stretta” contenuta nel preambolo del TUE, non avrebbe avuto alcun valore giuridico, neanche a fini interpretativi. Delle tante concessioni a favore del Regno Unito, questa appare davvero la più eccessiva. Essa avrebbe intaccato la concezione stessa dell’integrazione europea come un processo ineluttabile verso l’unità politica; concezione che costituisce l’essenza stessa del processo di integrazione. È verosimile quindi che essa sia sottratta alla volontà degli Stati membri, espressa in seno al Consiglio europeo.

---

Contrariamente alle aspettative degli analisti politici, il referendum tenutosi il 23 giugno 2016 dava, sia pure a maggioranza ristretta, un esito favorevole al recesso. Nel marzo 2017, il Regno Unito ha quindi comunicato alle Istituzioni dell’Unione la propria volontà di recedere ai sensi dell’art. 50 TUE (v. *infra*, Parte II, Capitolo I, par. 3). Nel maggio 2017 il Consiglio adottava le direttive negoziali avviando, così, il processo di negoziato.

\* \* \*

Ancorché molto diversi fra loro, questi tre episodi hanno tratti comuni. Essi costituiscono altrettanti punti di emersione di una più generale crisi del progetto dell’integrazione europea, ed affondano le proprie radici nella incompiutezza di tale progetto.

La crisi del debito sovrano ha portato alla luce la difficoltà di incorporare il governo dell’economia in due settori stagni: quello delle politiche monetarie, affidate all’Unione e gestite attraverso modalità esclusivamente tecniche, e quello delle politiche economiche, gestito dagli Stati secondo logiche politiche.

Né la crisi sembra aver indotto gli Stati a dotare l’Unione degli strumenti per realizzare un proprio indirizzo di governo dell’economia. Al contrario: la reazione alla crisi ha assunto carattere contingente ed emergenziale. Gli Stati membri hanno accettato vincoli, anche assai pervasivi, ai propri bilanci, ma mantenendo gelosamente il controllo delle politiche redistributive, che tanta importanza hanno nella gestione del consenso politico.

L’incompiutezza dell’integrazione si avverte, in misura fors’anche maggiore, rispetto alla crisi migratoria. Negli aspetti drammatici che hanno caratterizzato gli ultimi anni, tale crisi trae certamente origine dalla difficoltà dell’Unione di elaborare e attuare propri indirizzi di politica estera in un’area di rilievo strategico per l’Europa, quale quella del Medio oriente. Tutta-

via, proprio in tale area, gli Stati membri sembrano voler mantenere intatte le proprie prerogative di politica nazionale, come evidenziato dagli interventi unilaterali di alcuni di essi in Iraq, in Libia e in Siria. Di conseguenza, la risposta alla crisi migratoria ha, ancora una volta, riguardato solo gli aspetti emergenziali, circoscrivendone, per quanto possibile, gli effetti e non curandone e cause.

In ambedue i casi, la necessità di affrontare l'emergenza ha prodotto vistose deviazioni rispetto alle strutture decisionali e normative dell'Unione. La natura politica delle due crisi, e la circostanza che esse riguardassero settori ai confini delle competenze dell'Unione, ha giustificato l'adozione di procedure e atti atipici. Dal punto di vista procedurale, le azioni dell'Unione sono state convogliate nel Consiglio europeo, un'istituzione che rappresenta gli interessi degli Stati membri, marginalizzando le istituzioni sovranazionali, la Commissione e il Parlamento europeo. Dal punto di vista normativo, il Consiglio europeo ha utilizzato variamente atti dell'Unione ispirandone il contenuto, accordi internazionali, e atti atipici quali decisioni degli Stati membri in seno al Consiglio.

Il recesso britannico, infine, sembra riassumere e simboleggiare il permanente stato di crisi che attanaglia l'Europa negli ultimi decenni. Se, dalle sue origini, l'Unione ha rappresentato la meta di un'aspirazione ideale, comune pressoché a tutti gli Stati del continente, essa appare sempre di più come una occasionale comunanza di interessi, dalla quale ciascuna comunità nazionale può distaccarsi. Essa non sembra più costituire, utilizzando una formula sociologica abusata, la comunità di destino dei popoli europei.

Cosa emerge, riassuntivamente, da questo percorso non ancora interamente compiuto, che ha messo drammaticamente alla prova le strutture istituzionali europee e il loro ordinamento giuridico?

Una prima osservazione riguarda la capacità politica dell'Unione. Nel suo stato attuale, essa non si è rivelata capace di affrontare e risolvere rilevanti crisi politiche. In tempi di emergenza sono gli Stati, ancora una volta, gli attori forti del processo di integrazione, chiamati a supplire alle fragilità dell'Unione intervenendo, talvolta, anche al di là dei poteri e delle prerogative ad essi riconosciuti nell'ordine giuridico europeo. Nelle complessive dinamiche politiche che si sono instaurate negli ultimi decenni, gli Stati si sono definitivamente affermati come i garanti di "ultima istanza" dell'ordine europeo.

Una seconda osservazione, di converso, riguarda proprio il ruolo degli Stati come "custodi" dell'Unione. Essi hanno bensì assicurato tale funzione evitando, forse, un possibile processo di disintegrazione dell'ordine giuridico europeo. Ma il costo di tale risultato è assai alto e tale da mutare in maniera significativa le caratteristiche di fondo dell'Unione europea.

L'intervento costante e decisivo del Consiglio europeo nell'ambito delle dinamiche istituzionali e normative europee ha spostato il centro di gravità del processo di integrazione a favore degli Stati membri. Ha piegato agli interessi statali il pluralismo istituzionale e l'equilibrio fra Stati e Istituzioni sovranazionali che ha rappresentato, per decenni, il vero segno distintivo dell'integrazione europea. Esso sembra segnare il ritorno ad una Europa degli Stati sovrani e la definitiva scomparsa di un interesse comune europeo, del quale l'Unione ha un disperato bisogno.

## 8. *Piano dell'opera*

I problemi emersi nei paragrafi precedenti sembrano quindi dettare l'architettura di questo libro, dedicato, già dalla sua intitolazione, a descrivere i tratti essenziali di un ordinamento complesso e sfuggente quale quello dell'integrazione europea.

Nelle prime tre parti, si descriverà, sulla base di una analisi critica, l'ordinamento dell'Unione nei suoi aspetti sistematici, attinenti, cioè, all'organizzazione delle sue funzioni fondamentali.

La prima parte tratterà della struttura istituzionale. Un posto rilevante dell'analisi sarà dedicato alla ricostruzione dei rapporti fra Istituzioni composte da rappresentanti degli Stati membri e Istituzioni indipendenti, che operano nell'esclusivo interesse dell'Unione. Una attenzione particolare sarà prestata alle complesse dinamiche attraverso le quali si dipana il processo di legittimazione democratica delle decisioni dell'Unione.

La seconda parte tratterà del sistema delle fonti del diritto dell'Unione e degli effetti prodotti da tale sistema negli ordinamenti nazionali. Una parte specifica tratterà, quindi, delle fonti dei diritti fondamentali, alla ricerca dei difficili intrecci fra meccanismi europei e meccanismi nazionali di tutela.

Nella terza parte, si passerà ad illustrare la funzione giudiziaria dell'Unione e il ruolo che essa ha svolto nel promuovere lo sviluppo dell'integrazione. Una attenzione particolare sarà quindi dedicata ai rapporti diretti che si instaurano fra organi giudiziari nazionali e Istituzioni giudiziarie dell'Unione e alle loro implicazioni sistematiche.

Nella parte quarta si tratterà del sistema delle competenze dell'Unione, del processo dinamico che esso ha subito nel corso dei decenni, e dei limiti che gli Stati membri stanno frapponendo a una espansione, a tratti irresistibile, del diritto dell'integrazione.

La parte quinta sarà dedicata ad un problema classico del processo di integrazione: quello dei rapporti fra ordinamento dell'Unione e ordinamenti nazionali. In tale problematica si riassumono molti dei nodi dell'analisi svol-

ta nelle parti precedenti, relativi, in particolare, alla tensione fra la tendenza "autonomista" della Corte di giustizia e la tendenza degli organi giudiziari nazionali ad affermare forme di controllo sul processo di integrazione.

Nell'ultima parte, si tratterà, infine, della proiezione esterna dell'integrazione e del ruolo che l'Unione ha assunto nell'ambito delle relazioni internazionali.

Il rilievo di tale problematica appare significativo sia sul piano tecnico che su quello teorico. Dal punto di vista tecnico, essa prospetta la difficoltà di stabilire una corrispondenza fra la ripartizione interna e la ripartizione esterna delle competenze. Dal punto di vista teorico, la proiezione esterna dell'integrazione pone il problema della coesistenza sul piano internazionale di più enti, l'Unione e gli Stati membri, ciascuno dei quali possiede una sfera limitata di competenze, ma nessuno dei quali possiede la pienezza delle prerogative generalmente riassunta con la formula della sovranità.