STORIA DELL'UNIONE EUROPEA

## Origini e processo di integrazione europea

Con la fine della seconda guerra mondiale prende il via una nuova epoca politica, e si fa strada in Europa la necessità di una nuova dimensione politica tra gli stati ispirata ad una collaborazione tra essi attraverso anche la creazione di enti internazionali, anche operanti in campi diversi. Nel decennio successivo quindi c'è stato un fiorire di queste iniziative anche oltre i confini del continente come per esempio la NATO.

Accanto a queste iniziative si fa strada anche l'idea di una collaborazione più stretta solo tra alcuni paesi europei per portare un'integrazione a partire dai rispettivi mercati ed economie.

Si arriva alla famosa dichiarazione di Schumann del 1950, il ministro degli esteri francese che dichiara appunto che l'Europa non potrà farsi in una sola volta e tutta insieme, indica la creazione di un'organizzazione aperta ad altri paesi europei che metta insieme la produzione franco-tedesca di carbone e acciaio sotto una comune Alta Autorità.

Questo primo passo del processo oggi è identificato con l'entrata in vigore nel 1952 del trattato istitutivo della comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) firmato a Parigi da sei stati ovvero Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, e Paesi bassi. Nonostante la mancata ratifica da parte della Francia del trattato volto a dar vita ad una comunità europea di difesa (CED), nel 1957 gli stessi sei stati firmarono a Roma i trattati istitutivi della comunità economica europea (CEE) e della comunità europea per l'energia atomica (CEEA o EURATOM).

Adesso quindi prendeva forma un disegno unitario volto a dar vita al mercato comune basato sulla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi, dei capitali, e con condizioni di concorrenza non falsate da attori economici o dall'azione dei poteri pubblici. A tutto questo si affianca poi la previsione di alcune politiche comuni come la politica agricola, commerciale, dei trasporti, dell'energia nucleare...

Nella CECA l'istituzione chiave era l'alta autorità, detentrice del potere normativo ed esecutivo, nella CEE e CEEA il centro di gravità era il consiglio mentre la commissione aveva un ruolo di impulso normativo e di controllo.

Grazie all'adozione nel 1976 dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto, da parte del consiglio, nel 1979 si svolgono le prime elezioni europee. La legittimazione democratica diretta che ne deriva al nuovo parlamento europeo costituirà un'importante spinta per i successivi sviluppi dell'integrazione europea.

Nel decennio seguente prende il via un processo di riforma del sistema e un primo passo viene compiuto con l'Atto Unico europeo del 1986 che dà luogo ad una revisione dei trattati originari orientata in tre direzioni: semplificare la presa di decisione del consiglio sostituendo l'unanimità con la maggioranza qualificata per la sua deliberazione in alcuni settori, viene riconosciuto al parlamento europeo un ruolo più incisivo nella formazione degli atti consentendogli di influire sulla modalità di voto di questo o addirittura condizionare l'adozione a un suo previo parere conforme, introduzione di una prima forma di cooperazione in materia di politica estera attraverso la formalizzazione di vertici semestrali.

Uno sviluppo ben significativo lo abbiamo con la firma del 1992 a Maastricht del TUE, trattato sull'unione europea. Si hanno due nuovi settori di cooperazione in materia di politica estera e sicurezza comune (PESC) e in materia di giustizia e affari esteri (GAI). Quindi adesso l'unione europea si regge su tre pilastri: le comunità europee, PESC, GAI.

Col trattato di Maastricht il sistema comunitario viene rafforzato nei suoi contenuti, viene inserita

per la prima volta la nozione di cittadinanza dell'unione, quale status comune a tutti i cittadini degli stati membri; si ampliano le competenze della comunità come nell'istruzione, industria, sanità, cultura, tutela dei consumatori; viene introdotta la procedura di codecisione con il parlamento europeo e inoltre viene creata l'unione economica e monetaria in vista del passaggio ad una moneta unica.

Il disegno istituzionale delineato a Maastricht viene poi perfezionato cinque anni dopo ad Amsterdam con l'omonimo trattato, si procede per la prima volta ad una semplificazione dei trattati attraverso l'abrogazione delle disposizioni diventate obsolete e la rinumerazione degli articoli, inoltre viene prevista la possibilità che gruppi di stati membri siano autorizzati dal consiglio ad avviare tra di essi cooperazioni rafforzate in una determinata materia o settore, utilizzando le istituzioni, le procedure e i meccanismi dei trattati. E quest'ultima esigenza era evidenziata dal fatto che negli anni precedenti c'è stato un aumento degli stati membri: nel 1973 regno unito, irlanda e danimarca, nel 1981 grecia, nel 1986 spagna e portogallo, 1995 austria, finlandia e svezia.

master COPY

La caduta poi del muro di Berlino del 1989 e la dissoluzione del blocco sovietico hanno aperto la prospettiva di un ulteriore ampliamento dell'unione, infatti nel 1997 il consiglio europeo decide di avviare il processo di adesione di altri 10 stati.

Nel 2003 entra in vigore un ulteriore trattato, quello di Nizza, il quale apporta delle modifiche intervenendo sulla composizione di alcuni organi tra cui la commissione, sulla modalità di formazione e sull estensione del voto alla maggioranza qualificata del consiglio e sull'ambito di applicazione della procedura di codecisione.

Nel 2004 viene firmato a roma il trattato che adotta una costituzione per l'Europa, destinato a rimpiazzare integralmente i trattati esistenti e diviso in quattro parti. Questo però verrà bloccato da due referendum negativi da parte di Francia e paesi bassi. Ma i suoi contenuti diventano la base per la redazione e poi la firma del trattato di Lisbona del 2009.

dal 2008 però l'unione è investita dalla grande crisi finanziaria partita dagli stati uniti e quindi si è dovuto modificare l'agenda di lavoro. A questa crisi si va anche ad affiancare un'altra crisi dovuta al numero sempre crescente di richiedenti asilo e migranti economici che soprattutto dal 2014 si riversano sulle coste di grecia, spagna e italia.

Tutto ciò ha fatto nascere in molti stati membri scetticismo nell'unione europea, se non addirittura come per quanto riguarda il regno unito, l'uscita dall'europa e il 30 gennaio 2020 ha ratificato l'accordo di recesso dall'unione europea.

**Dopo Lisbona**: il ministro degli esteri diventa l'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, l'Euratom viene assorbita nelle strutture dell'unione da un protocollo allegato al trattato di lisbona che sostanzialmente ne trasforma il trattato istitutivo in una sorta di trattato sul funzionamento dell'unione europea nel settore dell'energia atomica.

master COPY

Questa volta non c'è stata una sostituzione dei trattati esistenti con un unico trattato ma un'ampia revisione del trattato sull'unione europea (TUE) e del trattato istitutivo della comunità europea, il primo conserva il proprio nome assumendo la veste di testo di base, il secondo cessa di essere il trattato istitutivo per diventare trattato sul funzionamento dell'unione europea (TFUE) il quale è riservato alla disciplina specifica dei settori in cui l'unione europea esercita le sue competenze e gli strumenti e le modalità attraverso i quali tali competenze sono esercitate. Una volta quindi consolidati i testi precedenti con i vari emendamenti e rinumerato i vari articoli, i due trattati che regolano congiuntamente un'unica entità giuridica hanno pari valore giuridico e l'operatività di ciascuno dipende strettamente dalle norme dell'altro.

All'interno del TUE sono collocati i principi fondanti e le regole di base dell'unione, inoltre

accanto agli obiettivi generali sono riportati anche i valori comuni agli stati membri su cui si fonda l'unione come anche i principi del rispetto dei diritti fondamentali della persona umana sanciti dalla carta dei diritti fondamentali. Troviamo poi anche disposizioni concernenti l'acquisto e le vicende dello status di membro dell'Ue e inoltre troviamo un lungo articolo che disciplina le modalità di modifica dei trattati ovvero il 48. Un certo numero di articoli è dedicato all'azione esterna dell'unione e in particolare alla politica estera e di sicurezza comune.

Invece è il TFUE che organizza il funzionamento dell'unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità di esercizio delle competenze. Contiene inoltre disposizioni istituzionali e finanziarie quindi funzionamento delle istituzioni, organi, finanziamento dell'unione e disciplina di bilancio.

Possiamo quindi infine dire che il trattato di Lisbona ha portato una semplificazione nell'assetto giuridico. Le revisioni dei trattati che erano avvenute negli anni avevano al contrario complicato l'impianto originario.

Quindi con il trattato di Lisbona l'unitarietà del sistema si è tradotta anche in un'unità anche formale del quadro giuridico e si ha una sola entità, l'unione europea.

**Caratteri generali dell'ordinamento giuridico dell'UE (in generale...)**

Secondo la corte di giustizia i trattati hanno dato vita a 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 e al quale sono soggetti non solo gli stati membri ma i loro cittadini, come enuncia la sentenza Van Gend En Loos del 1963. Essa pose le basi per uno sviluppo nel rapporto tra diritto comunitario e diritto nazionale. A tal riguardo vanno ricordati:

-principio dell'effetto diretto= nella citata sentenza la corte stabilì che le norme dei trattati hanno efficacia diretta, ovvero non si limitano a imporre obblighi agli stati ma attribuiscono anche diritti ai singoli, i quali possono avvalersene nei confronti dei poteri pubblici. L'effetto diretto è stato poi riconosciuto anche alle direttive aventi un contenuto chiaro e preciso che impongono agli stati un obbligo incondizionato.

-principio del primato del diritto comunitario= dopo aver riconosciuto l'efficacia diretta, la corte stabilì nella sentenza Costa del 1964 che in caso di conflitto con la normativa nazionale e una comunitaria, l'ultima prevale.

-vincolo dell'interpretazione conforme= nella sentenza Marleasing la corte affermò che i giudici nazionali hanno l'obbligo di interpretare il diritto nazionale in conformità con quello comunitario.

-principio della responsabilità dello stato= nella sentenza Francovich la corte affermò che uno stato membro che non provveda ad attuare una direttiva comunitaria nel proprio ordinamento interno è civilmente responsabile per i danni da esso arrecati.

(APPROFONDIMENTO SENTENZE: In una giurisprudenza inaugurata dalla sentenza Van Gend & Loos nel 1963, la Corte ha introdotto il principio dell'effetto diretto del diritto comunitario negli Stati membri, che consente ora ai cittadini europei di far valere direttamente norme del diritto dell'Unione dinanzi ai loro giudici nazionali.

Importando merci dalla Germania nei Paesi Bassi, l'impresa di trasporti Van Gend & Loos doveva pagare dazi doganali che riteneva contrari alla norma del Trattato CEE che vietava agli Stati membri di aumentare i dazi doganali nei loro reciproci rapporti commerciali. Il ricorso poneva la questione del conflitto tra una legislazione nazionale e le norme del Trattato CEE. Adita da un giudice olandese, la Corte ha risolto la questione affermando la dottrina dell'effetto diretto, attribuendo in tal modo all'impresa di trasporti una garanzia diretta dei suoi diritti a

norma del diritto comunitario dinanzi al giudice nazionale.

Nel 1964, la sentenza Costa ha stabilito la supremazia del diritto comunitario sulla legislazione nazionale. In tale causa, un giudice italiano aveva chiesto alla Corte di giustizia se la legge italiana di nazionalizzazione del settore della produzione e della distribuzione di energia elettrica fosse compatibile con una serie di norme del Trattato CEE. La Corte ha introdotto la dottrina della supremazia del diritto comunitario fondandola sulla specificità dell'ordinamento giuridico comunitario, destinato a ricevere un'applicazione uniforme in tutti gli Stati membri.

Nel 1991, nella sentenza Francovich, la Corte ha elaborato un altro concetto fondamentale, ossia quello di responsabilità di uno Stato membro nei confronti dei singoli per i danni che siano stati loro causati dalla violazione del diritto comunitario da parte dello Stato in questione. Dal 1991, i cittadini europei dispongono quindi di un'azione di risarcimento contro lo Stato che violi una norma comunitaria. Due cittadini italiani, ai quali i rispettivi datori di lavoro, dichiarati falliti, dovevano degli importi a titolo di retribuzione, avevano agito in giudizio facendo valere la carenza dello Stato italiano, che non aveva dato attuazione alle disposizioni comunitarie volte a tutelare i lavoratori dipendenti in caso di insolvenza del loro datore di lavoro. Adita da un giudice italiano, la Corte ha precisato che la direttiva in questione mirava ad attribuire ai singoli diritti di cui essi erano stati privati a seguito della carenza dello Stato che non l'aveva recepita e, in questo modo, ha aperto la via per un'azione di risarcimento contro lo Stato stesso.

**L'acquisto e le vicende dello status di membro**

Secondo l'art. 49 del TUE ogni stato europeo che rispetti i valori di cui all'art. 2 del TUE e si impegni a promuovere può domandare di diventare membro dell'unione. Quindi uno stato deve appartenere all'Europa e rispondere ad una serie di requisiti politici che si ricollegano ai valori su cui la stessa unione è fondata. Per quanto riguarda questi ultimi, si fa riferimento a rispondere ai criteri di democrazia e rispetto dei diritti fondamentali della persona. Vi sono però ulteriori criteri detti criteri di Copenaghen i quali aggiungono una condizione giuridica e economica, la prima si riferisce alla capacità di assumere e far fronte al complesso degli obblighi connessi all'appartenenza all'unione e la seconda l'esistenza nello stato di un'economia di mercato funzionante e basata sui principi della libera concorrenza.

La procedura di adesione si avvia con la presentazione della propria candidatura sulla quale il consiglio chiede alla commissione di esprimere un parere, per poi decidere previa approvazione del parlamento se dichiararne l'ammissibilità. In caso positivo la fase istituzionale della procedura si chiude, e si apre quella del negoziato di adesione, e ciò si svolge tra gli stati membri e il paese candidato ma con il diretto coinvolgimento della commissione. Il negoziato è diretto alla conclusione di un accordo internazionale, il trattato di adesione che è poi ratificato dagli stati contraenti. L'adesione comporta con l'acquisizione dello status di membro la piena integrazione dello stato e quindi la conseguente applicazione del diritto dell'unione.

Per quanto riguarda invece l'uscita di uno stato dall'Ue si fa riferimento all'art. 50 TUE, il quale disciplina una procedura abbastanza complessa. La prima fase si presenta come una procedura di recesso negoziato, quindi uno stato notifica al consiglio europeo la sua intenzione di lasciare l'unione e si avvia un negoziato tra esso e l'unione per la conclusione di un accordo volto a definire le modalità del recesso e laddove il negoziato abbia successo il recesso diventa effettivo al momento dell'entrata in vigore dell'accordo. In mancanza di accordo lo stato perderà comunque lo status di membro e i trattati cesseranno di applicarglisi dopo due anni dalla notifica.

Due casi particolari: nel caso dell'adesione di un nuovo stato per il quale l'applicazione integrale ed immediata dell'acquis può risultare particolarmente difficile o impossibile sono consentite delle deroghe che hanno tuttavia un carattere transitorio, e sono dirette a consentire con gradualità la piena integrazione. Un altro caso è quello della cooperazione rafforzata, la quale

consiste nella decisione di un gruppo di stati membri di realizzare tra di essi un obiettivo dei trattati che non possa essere conseguito per il momento dall'unione nel suo insieme per la mancanza delle necessarie maggioranze in consiglio. L'iniziativa deve essere presa da un gruppo di almeno 9 stati e non deve riguardare una competenza esclusiva dell'unione. L'avvio di una cooperazione rafforzata deve essere autorizzata dal consiglio a maggioranza qualificata, sulla base di una proposta della commissione preparata su richiesta dagli stati precisi e previa approvazione del parlamento europeo.

I trattati contengono due ipotesi specifiche di cooperazione rafforzata e la prima è la cooperazione strutturata permanente (PESCO) nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune e l'altra è riguardante la materia dell'eliminazione dei controlli alle frontiere comuni oggetto dell'accordo di Schengen.

(Principio dei poteri impliciti: «L'UE deve considerarsi provvista non solo dei poteri ad essa conferiti dai Trattati ma anche dei poteri impliciti (non menzionati dai Trattati) che siano funzionali ai poteri espressamente contemplati».

Art 4 TUE leale cooperazione, art 5 TUE principio di sussidiarietà.)

IL QUADRO ISTITUZIONALE

L'unione europea dispone come recita l'art. 13 del TUE di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguire gli obiettivi ecc...e di questo quadro fanno parte in primo luogo le istituzioni elencate al comma 2 ovvero: parlamento europeo, consiglio europeo, consiglio, commissione europea, corte di giustizia europea, BCE e corte dei conti.

Il potere normativo è in buona parte condiviso da consiglio e parlamento, nel quadro di un triangolo che riserva un ruolo essenziale della commissione. Analogamente avviene per il potere esecutivo esercitato nelle sue diverse accezioni da consiglio e commissione. La funzione giurisdizionale infine risulta oggi organizzata sull'operato di più istanze e gradi di giurisdizione, dopo un primo affiancamento negli anni '80 del tribunale di primo grado alla corte di giustizia si è aggiunta la possibilità di creare dei tribunali specializzati incaricati di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche e le cui decisioni sono impugnabili dinanzi al tribunale.

- L'equilibrio istituzionale: In base al principio dell'equilibrio istituzionale ogni istituzione dell'UE è chiamata ad agire nell'ambito delle attribuzioni conferitele dai trattati, conformemente alla ripartizione delle competenze.

- Principio di leale cooperazione: nessuno Stato membro deve porre in essere atti che vadano a compromettere la realizzazione di obiettivi comunitari. Ciò vuol dire che lo Stato membro non deve produrre leggi (o provvedimenti amministrativi) che non siano coerenti con gli obiettivi comunitari, ogni stato membro deve adottare tutti gli atti giuridici che siano necessari al conseguimento degli obiettivi comunitari.

Sistema istituzionale e parlamenti nazionali: le istituzioni più marcatamente a carattere politico sono tenute a confrontarsi anche con i parlamenti nazionali. Essi sono chiamati a contribuire attivamente al buon funzionamento dell'unione e per questo sono coinvolti in una serie di procedure. Si tratta nella maggior parte dei casi dell'esplicita previsione di una loro informazione diretta da parte delle istituzioni dell'unione, accompagnata all'obbligo di quelle istituzioni di sospendere la procedura per un tempo sufficiente a permettere un'eventuale reazione dei parlamenti nazionali. È poi prevista l'associazione di questi al controllo politico sulle agenzie dell'unione Eurojust e Europol operanti nel settore della cooperazione giudiziaria in materia