

Adelina Adinolfi - Claudia Morviducci

Elementi di diritto dell'Unione Europea

Sistema istituzionale,
circolazione delle persone,
politica estera e di sicurezza comune

SECONDA EDIZIONE



Giappichelli

Premessa alla prima edizione

Questo Manuale è stato concepito inizialmente per rispondere alle specifiche esigenze del Corso di laurea in Scienze giuridiche della sicurezza dell'Università di Firenze. Nella redazione dell'opera, peraltro, si è inteso allargarne la fruibilità agli studenti di altri corsi triennali, che vogliano unire ad un'esposizione – che si propone di essere chiara e puntuale benché inevitabilmente sintetica – dei principali aspetti istituzionali dell'Unione europea, anche un'analisi di alcune delle politiche più significative di quest'ultima nel campo sia delle relazioni internazionali, che della circolazione delle persone. La seconda parte del testo concerne la politica estera e di sicurezza, inclusi gli sviluppi più recenti della difesa comune, e le normative in materia di immigrazione e di asilo, la cui centralità non necessita di essere sottolineata. Un ultimo capitolo, di rilevante interesse per chi si occupa di Scienze della sicurezza, attiene infine alla cooperazione tra le forze di polizia dei Paesi membri.

Considerata la destinazione dell'opera a studenti di corsi triennali, o iscritti a lauree afferenti a discipline non giuridiche, si è adoperato un linguaggio per quanto possibile semplice e chiaro, facendo ampi riferimenti alla giurisprudenza e alla prassi, al fine di valorizzare l'incidenza pratica dei principi descritti e di rendere più comprensibili le nozioni contenute nel testo. Il frequente uso di rinvii interni tra le diverse parti della trattazione si propone di favorire una comprensione generale del sistema, correlando le varie tematiche.

Il volume è frutto di un lavoro comune e di un costante confronto tra le autrici per rendere omogenee le modalità di esposizione dei singoli temi. Ad Adelina Adinolfi va comunque attribuita la redazione dei Capitoli 2, 4, 7, 8, 14 e 15, a Claudia Morviducci quella dei Capitoli 1, 3, 5, 6, 9, 10, 11, 12 e 13. Un sincero ringraziamento va alla collega Chiara Favilli per i preziosi suggerimenti relativi ad alcune parti del volume e alle dottoresse Marcella Ferri, Nicole Lazzarini e Monica Parodi per il loro attento e proficuo aiuto nella revisione del Manuale.

Adelina Adinolfi e Claudia Morviducci

Premessa alla seconda edizione

L'aggiornamento di questo manuale si è reso necessario soprattutto per rendere conto di come l'Unione europea abbia reagito ai due gravissimi eventi verificatisi negli ultimi tre anni: la crisi, non solo economica, derivante dalla pandemia da COVID 19 e l'aggressione all'Ucraina. Tali fenomeni hanno influito su un'evoluzione parzialmente già in atto della politica di difesa europea e della costruzione del bilancio, specialmente sotto il profilo dell'acquisizione di nuove risorse per garantire una ripresa dell'economia ispirata a criteri solidaristici e di sviluppo sostenibile. Anche l'esigenza di affrontare la pressione migratoria e la crisi nella tutela dei valori dell'Unione all'interno di alcuni Stati membri hanno costituito oggetto di sforzi non sempre coronati dal successo, ma dal cui esame non si può prescindere nella stesura di un Manuale che voglia rendere conto dell'assetto istituzionale dell'Unione sotto il profilo non solo strettamente normativo ma anche del suo effettivo funzionamento.

Si è pertanto mantenuta l'impostazione volta ad arricchire l'analisi dei principali aspetti istituzionali dell'Unione con frequenti riferimenti alla giurisprudenza e alla prassi anche recentissima, al fine di rendere, oltre che più chiara, anche di maggiore interesse concreto per gli studenti la comprensione del fenomeno "Unione europea". Questa scelta è rafforzata dall'esigenza di disporre, sotto il profilo didattico, di strumenti adatti per studenti agli inizi del percorso universitario o iscritti a corsi di laurea non afferenti alle scienze giuridiche nei quali è previsto lo studio della materia.

Adelina Adinolfi e Claudia Morviducci

Capitolo 1

Dalle Comunità europee all'attuale Unione europea

SOMMARIO: 1. Le tre Comunità. – 2. Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona. – 3. Caratteri fondamentali del TUE e del TFUE. – 4. Le disposizioni finali del TUE. – 4.1. Le procedure di revisione dei Trattati. – 4.2. L'allargamento e la procedura di adesione. – 4.3. Il recesso.

1. *Le tre Comunità*

L'Unione europea rappresenta l'evoluzione e il compimento, ad oggi, di un processo di progressiva integrazione tra gli Stati europei iniziato nel 1951; tale processo ha avuto origine il 18 aprile 1951 con la firma a Parigi del Trattato istitutivo della **Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio** (CECA), entrato in vigore il 23 luglio 1952 con la ratifica di tutti e sei i Paesi contraenti: Italia, Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo. Lo scopo della CECA era di porre fine ai rischi di conflitto fra Francia e Germania per il controllo delle risorse carbosiderurgiche della Ruhr e della Saar attraverso una “messa in comune” dell'estrazione e produzione del carbone e dell'acciaio, sotto la guida di un'Alta Autorità sovranazionale; la creazione di questa organizzazione avrebbe col tempo condotto gli Stati a cooperare anche in altri campi, mettendo “le basi dell'unificazione economica”, come affermato da uno dei proponenti, il ministro degli esteri francese Robert Schuman.

Si era adottato quindi un approccio “funzionalista” e gradualistico, che tendeva a realizzare l'integrazione europea, fortemente auspicata nel secondo dopoguerra, rinunciando al più ambizioso progetto federalista a favore dell'istituzione di una Comunità di carattere settoriale, nella speranza di ulteriori sviluppi. Questi, dopo un primo insuccesso relativo alla mancata ratifica da parte della Francia nel 1954 di un trattato che istituiva una Comunità europea di Difesa (CED), si sono avuti con la creazione di altre due Comunità: la **Comunità economica europea** (CEE) e la **Comunità europea dell'energia atomica** (CEEA o Euratom), istituite con i Trattati di Roma del 25 marzo 1957, entrati in vigore il 1° gen-

naio 1958 tra i medesimi sei Stati già parti della CECA. L'obiettivo della CEE era di realizzare un "mercato comune", in cui fosse assicurata la libera circolazione delle merci – tramite l'eliminazione dei dazi doganali e di altre restrizioni al commercio – dei lavoratori, dei servizi e, in prospettiva, dei capitali (le c.d. quattro libertà); venivano inoltre previste politiche comuni specie nei settori della concorrenza, dei trasporti, della politica commerciale e dell'agricoltura. L'Euratom doveva invece garantire l'acquisizione di una fonte di energia alternativa al carbone e agli idrocarburi, avvertita come essenziale soprattutto a seguito della grave crisi petrolifera prodotta dalla chiusura del Canale di Suez nel 1956.

Le tre Comunità avevano sin dall'inizio un Parlamento e una Corte di giustizia comuni, mentre erano in origine distinti i Consigli dei Ministri e le Commissioni (nella CECA la Commissione era denominata Alta Autorità) che sono stati poi "fusi" con un Trattato del 1965, in vigore dal 1967. Questo assetto istituzionale assicurava un equilibrio tra il rispetto della sovranità degli Stati, garantita dal potere decisionale del Consiglio, e il perseguimento dei fini comuni, demandato al potere di iniziativa normativa di un organo sovranazionale, la Commissione, sotto il controllo di un organo giudiziario, la Corte di giustizia; era inoltre prevista la partecipazione di un organo di legittimazione democratica, il Parlamento europeo. Data la sua efficacia, il sistema istituzionale è rimasto sostanzialmente inalterato nelle sue linee essenziali sino agli attuali Trattati. Quanto è mutato nel tempo è stato soprattutto il ruolo del Parlamento europeo, che ha acquisito, attraverso successive modifiche dei Trattati, crescenti poteri nel processo decisionale e di adozione del bilancio, mentre altre istituzioni e organi si sono aggiunti, senza peraltro alterare in modo significativo il quadro generale.

Il conseguimento degli obiettivi, soprattutto della CECA e della CEE, ha portato, dopo la fine del periodo transitorio prevista per il 1969 e anticipata per talune materie al 1° luglio 1968, all'affermazione dell'irreversibilità del processo di integrazione e all'inizio di una fase di allargamento che, in tappe successive, ha aumentato fino a 12 il numero dei Paesi membri a metà degli anni '80. Modifiche di non rilevante entità nei Trattati istitutivi si sono avute nel 1970 e 1975. Da menzionare per il suo rilievo, in questa prima fase, è il Trattato detto "Atto unico europeo" del 17 febbraio 1986, che ha aggiunto numerose competenze alla CEE, e ha fissato al 1992 la realizzazione del mercato unico, aumentando i poteri decisionali del Parlamento europeo e prevedendo per il Consiglio più numerosi casi di voto a maggioranza qualificata anziché all'unanimità.

Alla fine degli anni '80 le tre Comunità apparivano un grande successo del metodo funzionalista, avendo assicurato tra i Paesi membri un livello di integrazione maggiore di quanto previsto inizialmente. Inoltre,

tramite l'interpretazione resa dalla Corte di giustizia delle norme comunitarie, si era affermato il carattere particolare di queste ultime, idonee in determinati casi ad essere invocate dinanzi ai giudici nazionali da parte dei privati (v. Cap. 4, p. 87 s.) e a comportare la disapplicazione delle leggi interne incompatibili (v. Cap. 4, p. 87 e Cap. 8, p. 210 s.). La peculiarità delle tre Comunità – tra le quali la CEE aveva assunto un ruolo quasi assorbente rispetto alle altre, grazie anche alla maggiore ampiezza delle competenze attribuitele – aveva indotto a riconoscerle come un *unicum* tra le altre organizzazioni internazionali, Sin dal 1963, del resto, la Corte di giustizia aveva definito la Comunità come un ordinamento di nuovo genere “a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non soltanto gli Stati membri, ma anche i loro cittadini” (sent. 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa 23/62; v. Cap. 4, p. 80 s.). Tale successo induceva peraltro a ritenere opportuno un superamento della struttura esistente, e in particolare si poneva l'esigenza di garantire la democraticità e trasparenza dei processi decisionali, di allargare la cooperazione tra gli Stati membri alla politica estera e di sicurezza e alla giustizia e affari interni, di rafforzare il Sistema monetario europeo (SME). I profondi mutamenti politici avvenuti nell'Europa centro-orientale a partire dal 1989 (dal crollo dei regimi del blocco comunista, alla riunificazione tedesca, alle guerre nell'ex Jugoslavia) hanno a loro volta concorso alla convinzione di dover mutare l'assetto delle Comunità esistenti.

Con il **Trattato sull'Unione europea** (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, è stata creata l'Unione europea, che, come enunciava l'art. 1 di tale Trattato nel testo all'epoca vigente, era “fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal (...) trattato” stesso. Si era creata così una struttura complessa, in cui alle tre Comunità (che continuavano a svolgere la loro opera), si aggiungeva l'Unione, con una funzione di coordinamento di queste ultime e con nuovi ambiti di collaborazione tra gli Stati membri, dotati di caratteristiche proprie, relativi alla Politica estera e di sicurezza e alla Giustizia e Affari interni (rispettivamente disciplinati nei c.d. Secondo e Terzo Pilastro). A fianco di un'integrazione condotta col “metodo comunitario”, ricompresa nel c.d. Primo Pilastro, si ponevano quindi forme di collaborazione di tipo intergovernativo, in cui gli atti venivano adottati quasi sempre all'unanimità e non avevano i caratteri, tipici di quelli “comunitari”, della diretta efficacia e del primato sul diritto interno. Si instaurava così una cooperazione in settori sino a quel momento rientranti nelle competenze degli Stati membri, ma rispetto ai quali si avvertiva ormai l'esigenza di un coordinamento strutturale. Come organo preposto a tale coordinamento

è stato istituito il Consiglio europeo, composto dai Capi di Stato e di governo degli Stati membri e dal presidente della Commissione: veniva così formalizzato il sistema dei Vertici che sin dai tardi anni '60 avevano operato le scelte decisive del processo di integrazione. Questo Trattato ha anche modificato profondamente il Trattato CEE, non solo cambiando la denominazione della Comunità economica europea in Comunità europea (CE), in quanto non più circoscritta, nelle sue competenze, all'ambito economico (infatti sono state attribuite competenze nei settori della cultura, dell'insegnamento superiore, della sanità etc.), ma anche inserendo due novità di grande rilievo: l'attribuzione della cittadinanza dell'Unione europea ai cittadini degli Stati membri e la creazione, al termine di un complesso processo, di una moneta unica.

2. Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona

A partire dal Trattato di Maastricht è iniziata una fase di revisione conclusasi col Trattato di Lisbona del 2007. Questa fase ha visto in un primo tempo una serie di aggiustamenti al Trattato di Maastricht, volti sia a rispondere a nuove esigenze di funzionalità e democraticità, sia a preparare l'Unione all'ingresso di una serie di nuovi Paesi membri. Ai 12 che avevano ratificato il Trattato di Maastricht, infatti, se ne erano aggiunti dal 1995 altri tre (Austria, Svezia e Finlandia) ed era prevista l'adesione di numerosi Stati dell'Europa centro-orientale. Ciò avrebbe comportato la necessità di modificare il funzionamento delle istituzioni, riducendo il ricorso al voto all'unanimità, rendendo più semplici le votazioni del Consiglio, diminuendo il numero dei membri della Commissione. I due Trattati, di Amsterdam del 2 ottobre 1997, in vigore dal 1999, e di Nizza del 26 febbraio 2001, in vigore dal 2003, hanno solo in parte risposto a tali esigenze con la creazione delle cooperazioni rafforzate (v. Cap. 2, p. 31 ss.), l'aumento dei poteri del Parlamento europeo, lo spostamento di talune materie dal Terzo Pilastro al Primo.

Consapevole della necessità di una più profonda modifica, il Consiglio europeo, prima con la Dichiarazione sul futuro dell'Europa del dicembre del 2000 e poi con la Dichiarazione di Laeken del dicembre 2001, ha stabilito di iniziare una vera e propria fase costituente. Ha pertanto deciso la convocazione nel 2002 di una **Convenzione** (composta di rappresentanti dei Capi di Stato e di governo, del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali, della Commissione) incaricata non solo di presentare alla successiva conferenza intergovernativa di modifica del Trattato di Nizza proposte relative a diverse questioni individuate nella Dichiarazione sul futuro dell'Europa, ma anche di studiare una "via verso una costituzione per i cittadini europei". Gruppi di lavoro sono stati

quindi incaricati di studiare tematiche quali la ripartizione delle competenze tra Unione e Stati, la semplificazione del funzionamento dell'Unione, l'esigenza di assicurare una maggiore democrazia, trasparenza, ed efficacia del processo decisionale e il modo per garantire un più significativo ruolo dell'Unione nelle relazioni internazionali. La Convenzione ha presentato il 18 luglio 2003 al Consiglio europeo un progetto di radicale modifica dei Trattati esistenti, che è stato in larga parte ripreso dalla conferenza intergovernativa e trasfuso nel successivo **Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa** (c.d. **Costituzione per l'Europa**), firmato a Roma il 29 ottobre 2004. Nel frattempo (1° maggio 2004), era entrato in vigore l'allargamento dell'Unione, oltre che a Cipro e a Malta, a 8 Paesi dell'Europa centro orientale che avevano manifestato l'intenzione di aderire sin dai primi anni '90 e a cui il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 aveva garantito l'accesso una volta soddisfatta una serie di requisiti (v. *infra*, p. 12); la Romania e la Bulgaria hanno aderito il 1° gennaio 2007 e la Croazia il 1° luglio 2013.

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa prevedeva che le competenze prima attribuite alle Comunità e all'Unione creata a Maastricht venissero concentrate in un unico soggetto, l'Unione europea, con il superamento quindi della struttura a Pilastrini. La nuova Unione presentava alcuni caratteri che facevano non escludere in prospettiva un'evoluzione in senso federale, come l'uso del termine legge per gli atti principali, la creazione di un Ministro degli esteri, l'adozione di un inno, un motto e una bandiera, e soprattutto l'esplicita asserzione del primato del diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri (v. Cap. 8, p. 214). A ciò si aggiungevano profonde modifiche sul piano istituzionale, con un significativo aumento dei poteri del Parlamento europeo e il riconoscimento di un ruolo fondamentale al Consiglio europeo, nonché l'inserimento, nella seconda parte della Costituzione stessa, degli articoli della Carta dei diritti fondamentali (v. Cap. 4, p. 94), che era stata "solennemente proclamata", ma senza che le venisse riconosciuto un valore vincolante, durante il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000.

Il processo di ratifica da parte degli Stati membri del trattato che istituiva la Costituzione per l'Europa si è interrotto per l'esito negativo di due *referendum* promossi in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005. Nel 2007 si è deciso di abbandonare definitivamente il progetto di Costituzione: una parte significativa di questa, espunti gli aspetti che maggiormente si riteneva avessero inciso sull'esito negativo dei *referendum*, ha rappresentato la base di lavoro di una nuova conferenza intergovernativa che ha portato alla redazione del Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007. Benché gli Stati si fossero impegnati a ratificarlo senza sottoporlo a nuovi *referendum* (con l'eccezione della Repubblica di Irlanda, che era tenuta ad indire il *referendum* a causa di un articolo della propria Costituzione), l'en-

trata in vigore si è avuta solo il 1° dicembre 2009, dopo l'esito negativo di un primo *referendum* irlandese e l'annullamento da parte della Corte costituzionale tedesca della legge di ratifica, che aveva reso necessario operare modifiche dell'ordinamento interno per superare le criticità rilevate.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il diritto primario dell'Unione è stato ulteriormente modificato dapprima per tener conto, rispetto alla composizione e al funzionamento delle istituzioni, dell'adesione della Croazia (v. p. 5); poi a seguito di un emendamento, adottato con una procedura di revisione semplificata, all'art. 136 TFUE (v. p. 9). Conseguenze sul funzionamento dell'Unione si sono prodotte anche a causa a causa del recesso del Regno Unito (v. p. 14 s.).

Nel 2021 è stata lanciata dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione una **Conferenza sul futuro dell'Europa**, volta ad acquisire le proposte dei cittadini in merito. I risultati dei dibattiti hanno costituito oggetto di una Relazione presentata il 9 maggio 2022 alle tre istituzioni, che contiene 49 proposte di modifica. A seguito di tale relazione, il 9 giugno 2022 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione per chiedere di convocare una Convenzione per la revisione dei Trattati (v. p. 9), cui non è stato dato per ora seguito, nonostante quanto previsto dall'art. 48, par. 2, TUE.

3. Caratteri fondamentali del TUE e del TFUE

Il Trattato di Lisbona, come dice la sua dizione ufficiale, “modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea”. Sono quindi ora in vigore due diversi trattati, denominati rispettivamente Trattato sull'Unione europea (TUE) e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) che, ai sensi dell'art. 1 TUE, “hanno lo stesso valore giuridico” (v. Cap. 4, p. 80). A tali Trattati si aggiungono, con rango di norme primarie, diversi Protocolli, che disciplinano materie specifiche, e anche i vari Trattati di adesione (l'ultimo, relativo alla Croazia, è entrato in vigore il 1° luglio 2013). Lo stesso valore giuridico dei Trattati istitutivi è poi riconosciuto alla Carta dei diritti fondamentali (art. 6 TUE; v. Cap. 4, p. 94).

Il TUE quale risulta dopo il Trattato di Lisbona modifica profondamente il precedente Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 1992, soprattutto per il fatto che sostituisce l'Unione al precedente sistema, basato sulla coesistenza delle Comunità con il Secondo e Terzo Pilastro, enunciando che “l'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea”; la CECA, come previsto dal Trattato del 1951, aveva una durata di cinquanta anni e si era già estinta il 23 luglio 2002, mentre il Trattato di Lisbona non ha disposto l'estinzione dell'Euratom, che con-

tinua quindi ad esistere autonomamente, benché una Dichiarazione allegata al Trattato stesso (n. 54) auspicasse la convocazione di una conferenza intergovernativa per rivederne il Trattato istitutivo.

Il TUE contiene le disposizioni principali che configurano i caratteri essenziali dell'Unione, ed è articolato in sei Titoli. Le disposizioni comuni (Titolo I, artt. 1-8) contengono i principi di struttura dell'Unione, enunciandone i valori (art. 2) e gli obiettivi (art. 3), ribadendo il principio di attribuzione (v. Cap. 2, p. 18 ss.) delle competenze dell'Unione stessa, enunciato già nel Trattato di Maastricht, e il modo con cui queste si coordinano con quelle degli Stati membri, e specificando come l'Unione tuteli i diritti dell'uomo anche all'interno degli Stati membri (v. Cap. 4, p. 101 s.). Un ruolo significativo è riconosciuto alla tutela dei principi democratici (Titolo II, artt. 9-12), per rispondere alle numerose critiche avanzate rispetto al processo decisionale dell'Unione, e in tale contesto vengono chiamati a contribuire al suo funzionamento anche i parlamenti nazionali. A questi ultimi l'art. 12 fa riferimento soprattutto in ordine al controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà (v. *infra*, Cap. 2, p. 28); alla partecipazione ai meccanismi di valutazione previsti nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e al controllo politico su Europa (v. Cap. 15, p. 370); alla partecipazione alle procedure di revisione dei Trattati (v. *infra*, p. 8 ss.). Il Titolo III detta le norme principali relative all'assetto istituzionale dell'Unione (artt. 13-19), e il IV concerne le cooperazioni rafforzate (v. Cap. 2, p. 31 ss.), un meccanismo che consente a un numero di almeno 9 Stati, nelle materie non di competenza esclusiva dell'Unione, di organizzare *inter se* una cooperazione più approfondita, semplificando il sistema prima esistente (art. 20). Un ampio spazio è riservato all'azione esterna dell'Unione e in particolare alla sua Politica estera e di sicurezza comune (Titolo V, artt. 21-47), quasi a riproporre un sistema a Pilastri almeno per quanto concerne questo settore. Infine, le disposizioni finali (Titolo VI) contemplano soprattutto le procedure di revisione dei Trattati e la possibilità di aderire e di recedere dall'Unione.

Il **TFUE** ha sostituito il precedente Trattato CE, apportando importanti modifiche sia sul piano delle competenze attribuite all'Unione (che sono significativamente aumentate, includendo tematiche non più riconducibili all'obiettivo del mercato e che presentano una spiccata dimensione sociale, quali le materie riconducibili allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia), sia su quello istituzionale, come anche dei processi decisionali, ma non tali da cambiare in modo strutturale il sistema precedente. Rilevante appare il tentativo di meglio sistematizzare il riparto delle competenze tra Stati membri e Unione, elencando, in particolare, quelle di competenza esclusiva dell'Unione (v. Cap. 2, p. 23 s.). Trova poi origine nella Costituzione per l'Europa, sebbene inserita in un contesto diverso e con conseguenze meno significative, la distinzione tra atti legisla-

tivi e non (v. Cap. 6, p. 132), così come l'aumento delle materie sottoposte alla procedura legislativa ordinaria che vede un ruolo di codecisore (o colegislatore) del Parlamento europeo (v. Cap. 3, pp. 44 e 50).

Il TFUE è diviso in 7 Parti; la prima contiene gli articoli relativi ai principi; la seconda è dedicata al divieto di discriminazione e alla cittadinanza europea; la terza alle politiche ed azioni interne dell'Unione; la quarta alla politica di associazione dei Paesi e territori d'oltremare; la quinta all'azione esterna dell'Unione; la sesta alle disposizioni istituzionali e finanziarie; la settima alle disposizioni generali e finali. Di notevole rilievo appare l'inserzione di un Titolo, nella Parte terza, sullo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, all'interno del quale sono state ricomprese materie prima disciplinate nel Terzo Pilastro (cooperazione giudiziaria in materia penale e cooperazione di polizia; v. Cap. 15).

4. *Le disposizioni finali del TUE*

Tra le disposizioni finali del TUE, tre presentano un notevole interesse, in quanto determinano la possibilità dell'Unione di evolversi sul piano sia della sua composizione che delle norme che la regolamentano. Si tratta degli articoli 48, 49 e 50, che disciplinano rispettivamente le procedure di revisione dei Trattati, l'adesione di Stati terzi all'Unione, il recesso dall'Unione stessa.

4.1. *Le procedure di revisione dei Trattati*

I trattati istitutivi di organizzazioni internazionali prevedono di regola le modalità con le quali possono essere modificati; anche nel caso delle Comunità, e poi dell'Unione, un articolo delle disposizioni finali disciplina questa materia. Sino al Trattato di Lisbona, era previsto che venisse indetta una conferenza intergovernativa per adottare un testo da portare alla firma degli Stati membri; in seguito, questi avrebbero dovuto ratificare il nuovo Trattato, che sarebbe entrato in vigore solo dopo l'ultima ratifica da parte dei Paesi membri. Il potere di revisione restava quindi di competenza degli Stati. Se si considerano le varie revisioni a partire dall'Atto unico europeo, si può constatare che, in media, dal momento della firma sono occorsi due anni perché entrassero in vigore; il numero crescente dei Paesi membri, inoltre, non facilita certo il processo.

Già nella Costituzione per l'Europa era prevista la possibilità di apportare deroghe a questa procedura che, presupponendo l'unanimità delle ratifiche, rendeva lenta e incerta la revisione. L'attuale art. 48 TUE prevede un sistema di revisione ordinaria, uno di revisione semplificata, e un sistema c.d. delle clausole passerella.

La **procedura ordinaria di revisione** prevede che il Consiglio, cui possono essere sottoposte proposte di modifica da parte di qualsiasi governo, del Parlamento europeo o della Commissione, trasmetta tali proposte al Consiglio europeo che, dopo aver consultato il Parlamento europeo e la Commissione, allorché non siano essi stessi i proponenti, può decidere a maggioranza semplice di procedere al loro esame. In tal caso, il presidente del Consiglio europeo convoca una Convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei Capi di Stato o di governo, del Parlamento europeo e della Commissione, per esaminare i progetti di modifica. Al termine, la Convenzione raccomanda, se si trova il consenso su un progetto di modifica, l'indizione di una conferenza intergovernativa. Il Consiglio europeo può soprassedere, sempre a maggioranza semplice, alla convocazione della Convenzione qualora l'entità delle modifiche non la giustifichi. Obbligatoria è invece la convocazione di una **Conferenza intergovernativa**, in cui i rappresentanti degli Stati cercano di stabilire di comune accordo un nuovo testo del Trattato, che deve essere ratificato da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. L'art. 48, par. 5, TUE stabilisce che, se dopo due anni dalla firma del nuovo Trattato i quattro quinti degli Stati hanno ratificato, ma gli altri Paesi hanno delle difficoltà, il Consiglio europeo è investito della questione, anche se non si specifica che cosa possa fare.

L'art. 48 TUE rende esplicito (par. 2) che con tale procedura di revisione possono essere sia accresciute che diminuite le competenze dell'Unione; si tratta di una modifica al testo precedente, che intende evidenziare come il processo di integrazione non sia necessariamente destinato a un sempre maggiore approfondimento, ma possa, in determinati settori, restituire competenze agli Stati.

La **procedura di revisione semplificata** di cui all'art. 48, par. 6, TUE, è prevista con riferimento a progetti che volgano a modificare in tutto o in parte le disposizioni della Parte terza del TFUE e che quindi incidono sulle politiche dell'Unione; l'art. 48, par. 6, specifica che la modifica non può estendere le competenze attribuite all'Unione stessa. La procedura in questione esclude la necessità di convocare la conferenza intergovernativa, stabilendo che la modifica sia deliberata all'unanimità dal Consiglio europeo previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca Centrale Europea. Tale deliberazione, che prende la forma di una decisione, entra, comunque, in vigore solo previa approvazione da parte degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La procedura di revisione semplificata così prevista è stata sinora utilizzata solo per l'inserzione nell'art. 136 TFUE di un 3° paragrafo, necessario per permettere l'adozione da parte del Consiglio europeo

di una decisione che autorizzi gli Stati membri della zona dell'euro a concludere tra loro un accordo internazionale istitutivo di un Meccanismo europeo di stabilità (v. Cap. 2, p. 34).

Ambedue le procedure di revisione indicate presuppongono quindi la ratifica da parte degli Stati membri, cioè un'esplicita espressione del consenso, da parte degli organi nazionali competenti, a ritenere vincolante il nuovo Trattato. Anche nella procedura semplificata, la decisione del Consiglio europeo sostituisce l'opera della conferenza intergovernativa ma necessita di una ratifica successiva.

Diversa è invece la procedura delle c.d. **clausole passerella** (art. 48, par. 7, TUE), rimasta per ora inattuata, che ha un ambito di applicazione ristretto, concernendo il passaggio da un funzionamento delle istituzioni secondo un metodo sostanzialmente intergovernativo ad un loro funzionamento secondo un "metodo comunitario". La prima di tali clausole "passerella" prescrive che ove il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del TUE – dedicato all'azione esterna dell'Unione e soprattutto alla PESC – prevedano che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo possa, a meno che non si tratti di adottare decisioni aventi implicazioni militari o rientranti nel campo della difesa, adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Tale facoltà del Consiglio europeo in materia di PESC viene espressamente ribadita nell'art. 31, par. 3, TUE, ai sensi del quale il Consiglio europeo può, con una decisione adottata all'unanimità, aggiungere altre ipotesi ai casi di voto a maggioranza del Consiglio contemplati nel par. 2. Nel secondo caso di clausola "passerella", qualora il Trattato preveda che il Consiglio adotti un atto seguendo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione degli atti secondo la procedura legislativa ordinaria (quella cioè in cui il Parlamento ha un potere decisorio pari a quello del Consiglio). In ambedue le ipotesi contemplate nell'art. 48, par. 7, TUE, il Consiglio europeo adotta tali decisioni deliberando all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono; la decisione non può, però, essere adottata se, entro un termine di sei mesi dalla trasmissione del testo ai parlamenti nazionali, uno di questi vi si oppone.

Questa procedura non richiede quindi l'assenso esplicito dei parlamenti nazionali, ma solo la mancanza di una loro opposizione. Si parla nel caso indicato dall'art. 48, par. 7, TUE di clausole passerella generali; nel TFUE si ritrovano altri articoli che prevedono clausole passerella particolari, in quanto relative a singole fattispecie, attivabili dal Consiglio anziché dal Consiglio europeo. Ai sensi dell'art. 81, par. 3, TFUE, ad esempio, il Consiglio, su proposta della Commissione e consultato il

Parlamento europeo, può adottare all'unanimità una decisione che determina gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali che potrebbero essere adottati secondo una procedura legislativa ordinaria e non più secondo una procedura legislativa speciale e all'unanimità. Tale decisione può essere adottata solo se i parlamenti nazionali, previamente informati, non si siano opposti entro sei mesi. Il silenzio assenso dei parlamenti nazionali non è invece richiesto dall'art. 153, par. 2, TFUE, a termini del quale il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può decidere il passaggio da una procedura legislativa speciale ad una procedura legislativa ordinaria con riferimento all'adozione di misure destinate a sostenere e completare l'azione degli Stati membri riguardo a taluni aspetti della politica sociale.

Si tratta, in tutti questi casi di clausole passerella, di una sorta di compromesso che, ferma restando nei Trattati la disciplina di adozione all'unanimità, o tramite procedure legislative speciali, di determinati atti, consente al Consiglio europeo o al Consiglio di modificare all'unanimità tali procedure per rendere più agevole l'adozione degli atti e, pertanto, di promuovere maggiormente il processo di integrazione.

Si riscontrano poi ulteriori casi in cui il testo dei Trattati può essere modificato senza ricorrere a procedure di revisione in quanto tale eventualità è già stata contemplata nei Trattati e gli Stati l'hanno ratificata.

Nel TUE, all'art. 42, par. 2, è stabilito che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, può adottare una raccomandazione per il passaggio da una politica di difesa comune a una difesa comune (v. Cap. 12, p. 307), che gli Stati dovranno poi approvare secondo le proprie norme costituzionali. Anche nel TFUE si riscontrano casi di revisione semplificata nel senso suddetto. L'art. 25 TFUE in materia di cittadinanza, ad esempio, prescrive che il Consiglio, all'unanimità, previa approvazione del Parlamento, può adottare "disposizioni intese a completare i diritti elencati all'art. 20, paragrafo 2" (v. Cap. 11, p. 269). Nell'art. 83 TFUE, inoltre, è previsto che con una decisione adottata all'unanimità dal Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, vengano integrate le "sfere di criminalità" elencate nel par. 1 – rispetto alle quali possono essere adottate direttive che contengano norme minime sulla definizione e sanzione dei reati – nel caso ciò si renda necessario per l'evoluzione della lotta alla criminalità (v. Cap. 15, p. 366). Questa possibilità è stata utilizzata per sanzionare penalmente l'elusione delle misure restrittive adottate a seguito della crisi ucraina (v. decisione 2022/2332 del 28 novembre 2022 relativa al "riconoscimento della violazione delle misure restrittive dell'Unione come una sfera di criminalità che risponde ai criteri di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea").