UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA

“LA SAPIENZA”

DOTTORATO DI RICERCA IN STUDI POLITICI

XXXI CICLO

CURRICULA

TEORIA DEI PROCESSI SOCIO-CULTURALI, POLITICI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

TITOLO TESI DOTTORATO DI RICERCA

IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI *GOVERNANCE* EUROPEA ED IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI “POLITICHE” NELL’INTEGRAZIONE EUROPEA

DOTTORANDO:	RELATORE:
DOTT. ERMAL KOXHAJ	PROF. GIANLUCA PASSARELLI

INDICE **1**

LISTA ACRONIMI **6**

INTRODUZIONE **8**

CAPITOLO I: VERSO LA *GOVERNANCE* DELL'UNIONE EUROPEA: TEORIE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA **11**

1.1 Teoria del federalismo: un progetto politico che mira alla creazione di uno stato federale europeo **20**

1.2 Il funzionalismo: sostegno della continuità dell'espansione dell'integrazione attraverso il trasferimento della gestione di governo dal livello nazionale alle istituzioni transnazionali **25**

1.3 Il neofunzionalismo: intervento congiunto degli esecutivi nazionali e delle istituzioni europee **27**

1.4 Istituzionalismo: mantenere la continuità dell'integrazione, stimolare ulteriori progressi **31**

1.5 Intergovernativismo: dinamiche dell'integrazione dalla formazione delle preferenze nella *polity* nazionale degli Stati membri 34

1.6 La *governance* nella teoria dell'integrazione europea 37

1.7 La *governance* multilivello 39

Conclusioni 42

CAPITOLO II: L'EVOLUZIONE DEL QUADRO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA. ISTITUZIONALIAZZAZIONE, COSTITUZIONALIZZAZIONE DEI TRATTATI E PROGRESSIVA POLITICIZZAZIONE DELL'UE 48

2.1 Dai Trattati di Roma al Trattato di Lisbona. Cambiamenti del quadro politico istituzionale 54

2.2 Il Trattato di Lisbona e la ripartizione delle competenze istituzionali 64

2.3 Il Parlamento europeo nel nuovo trattato 70

2.4 Il ruolo e il potere decisionale del Consiglio europeo 79

2.5 Il Consiglio dell'Unione europea (Il Consiglio) 86

2.6 Il ruolo e le competenze della Commissione europea nel quadro istituzionale 90

2.7 Conclusioni: Istituzionalizzazione, costituzionalizzazione e politicizzazione dell'Unione europea 95

CAPITOLO III: LA *GOVERNANCE* EUROPEA 100

3.1 Il Libro bianco sulla *governance* europea: riformare le procedure esecutive ed i processi decisionali e operativi dell'Unione europea 107

3.2 Il sistema di *governance* europea ed il processo decisionale dopo il Trattato di Lisbona 114

3.3 Metodi decisionali dell'Unione europea: metodo comunitario, intergovernativo e coordinamento aperto 124

3.4 La governance economica europea 133

Conclusioni **143**

CAPITOLO IV: CRISI DELL'UNIONE EUROPEA; UNA RIFORMA DEL SISTEMA DI GOVERNANCE, RIPARTIRE CON IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE **146**

4.1 La crisi economico-finanziaria e l'impatto sull'integrazione europea **148**

4.2 Il ruolo delle Istituzioni europee di fronte alla crisi **152**

4.3 Democrazia e legittimità nell'Unione europea. Come rendere l'UE più efficiente e democratica **159**

4.4 La nuova *governance* europea **167**

4.5 Integrazione differenziata come metodo per affrontare il consolidamento dell'integrazione politica ed economica dell'UE **172**

4.6 Il Trattato attuale dell'Unione europea. Una riforma del sistema di *governance*? Alcune proposte per ripartire con il processo di integrazione 179

Conclusioni 189

Bibliografia 193

Documenti rilevanti 201

Sitografia 207

LISTA ACRONIMI

BCE	Banca centrale europea
CE	Comunità europea
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CED	Comunità difesa europea
CEE	Comunità economica europea
CEEA	Comunità europea energia atomica
CGUE	Corte di giustizia europea
CPE	Comunità politica europea
ECOFIN	Consiglio ministri di economia e finanza
EFSF	*European Financial Stability Facility*
EFSM	*European Financial Stabilization Mechanism*
GAI	Consiglio Giustizia e affari interni
MAC	Metodo aperto di coordinamento
MES	Meccanismo europeo di stabilità
MLG	Multi-level governance
NG	New governance
ONU	Organizzazione delle nazioni unite
PAC	Politica agricola comune
PE	Parlamento europeo

PESC	Politica estera e di sicurezza comune
PESD	Politica europea di sicurezza e di difesa
SEBC	Sistema europeo banche centrali
TCE	Trattato che istituisce la Comunità europea
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TSCG	Trattato di stabilità, coordinamento e *governance*
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
UEM	Unione economica e monetaria

INTRODUZIONE

A partire dal 2001, in seguito alla pubblicazione del Libro bianco della Commissione dedicato a tale tema, la questione della *governance* è diventata di importanza fondamentale per l'UE. L'espressione "*governance* europea" designa un insieme di regole, procedure e pratiche relative al modo in cui vengono esercitati i poteri all'interno dell'UE. Il suo obiettivo è di rafforzare la democrazia a livello europeo e riavvicinare i cittadini alle istituzioni europee. Di rendere l'integrazione europea più consolidata ed efficiente.

Per arrivare a dimostrare il contributo della *governace* europea nel processo di integrazione ed acquisisse tale consolidazione, il primo passo del lavoro di ricerca, sul tema della *governance* europea, del processo di integrazione europea e dello sviluppo della ricerca, è quello studiare ed analizzare come il concetto di *governance*, conoscesse un così largo e rapido sviluppo con l'obiettivo di fare chiarezza sul campo di applicazione di questo concetto e del suo sviluppo, con attenzione alla sfera delle relazioni politiche tra i vari attori della politica europea ed in particolare le relazioni fra le "Istituzioni Politiche dell'Unione europea".

Quindi, si parte da molto lontano, dalla fine della Seconda guerra mondiale per capire le cause le quali hanno fatto emergere il concetto di *governance* facendo riferimento all'assetto istituzionale creatosi nel dopo guerra ed ai modelli politici che si sono susseguiti: il modello welfarista-keynesiano del dopo guerra, il modello neo-corporativo, il modello neo-liberale fino ad arrivare all'uso del concetto di *governance* come modello di implementazione delle politiche.

Il punto di partenza per capire l'insorgere del concetto di *governance* come modello-approccio per il processo di integrazione europea è lo studio delle teorie classiche

dell'integrazione europea: la teoria del federalismo, il funzionalismo, il neofunzionalismo, l'istituzionalismo, l'intergovernativismo e la *governance* multilivello che rappresenta il modello più diffuso per indicare il carattere dell'Unione europea. Con riferimento al processo di integrazione europea, si parla di multilevel governance facendo riferimento alla divisione delle competenze tra UE e Stati membri. Evolvendosi nel tempo, il concetto di multilevel governance designa l'articolarsi della divisione di competenze e di rapporti non più soltanto tra UE e Stati membri, ma anche con il coinvolgimento dei livelli sub-nazionali. Lo scopo di questa ricerca è offrire una panoramica delle teorie dell'integrazione europea evidenziando il contributo che ciascun approccio teorico ha fornito alla compressione del processo di integrazione nelle diverse fasi di sviluppo. La lettura esistente sulle teorie dell'integrazione europea è ampia e variegata ma nonostante ciò, non è ancora emersa una *grand theory* che spieghi complessivamente l'integrazione europea. Gli studi sulla *governance* hanno cercato di esaminare il processo di integrazione nella sua funzionalità e nei diversi livelli di manifestazione.

Nell'analizzare la governance europea, l'obiettivo di ricerca diventa quello di investigare le forme, le condizioni e gli esiti istituzionali generati in questo sistema dalla concreta ricerca di soluzioni funzionanti a problemi condivisi.

Nella sua sostanza di approccio autonomo all'Unione europea, il discorso di governance non è ad ogni modo riconducibile ad un solo autore o ad una singola impostazione metodologica.

I risultati dell'analisi di ricerca dimostrano che la storia dell'integrazione europea ha avuto come principale strumento l'economia che però ha trovato nella politica il suo promotore, e che nella politica cerca nuovi traguardi e un nuovo rilancio. Gli eventi in questi anni di storia di integrazione europea hanno mostrato che il processo d'integrazione europea necessita di essere alimentato in continuazione, che mantiene un equilibrio fino a quanto risulta in movimento, mentre frana appena si ferma. Quindi è inevitabile una rivisitazione del processo di integrazione ove le sfide da affrontare sono enormi: dal prevalere della regola del consenso in ambiti chiave come la politica estera e quella di difesa, all'apparente rinazionalizzazione delle

politiche, dalla crescente diffidenza del pubblico verso le istituzioni europee all'incapacità dell'Unione europea di fornire risposte adeguate ai bisogni sociali ed economici della popolazione dei suoi Stati membri

CAPITOLO I

1. Verso la *governance* dell'Unione europea: teorie dell'integrazione europea

Oggigiorno il termine *governance* è entrato nel vocabolario corrente delle scienze sociali ed è diventato una parola universale in diversi ambiti come la politica, l'economia e le relazioni internazionali. A partire dagli inizi degli anni '90 si è avuto una diffusione maggiore del termine *governance* e ciò ha creato una maggiore confusione che ruotava attorno a questo termine. A partire dalla fine della Seconda guerra Mondiale i cicli politici ed i modelli di governo hanno contrassegnato la vita politica europea e, allo stesso tempo, hanno portato all'imporsi del principio della *governance.*

Nei paesi occidentali industrializzati di quegli anni, il modello di governo che si è affermato era quello welfarista-keynesiano. Questo modello di governo era caratterizzato, a livello decisionale, da una concezione elitaria dei principi i quali caratterizzavano una democrazia rappresentativa la quale riduceva il ruolo dei cittadini nell'ambito delle decisioni politiche e confinando il ruolo dei cittadini all'elezione di coloro ai quali doveva essere demandato il potere decisionale reale. All'interno di questo modello governativo la definizione delle politiche pubbliche venne in larga parte gestita dagli organi esecutivi e dagli uffici amministrativi addetti alla pianificazione delle politiche socioeconomiche, le quali dipendevano dagli organi esecutivi. L'equilibrio di potere tra gli organi esecutivi e rappresentativi si sbilanciava a favore degli organi esecutivi rendendo gli organi rappresentativi meri organi di ratifica di decisioni prese in altre sedi, assistendo così ad una crescita di influenza dell'esecutivo nei confronti del potere legislativo. Il modello welfarista-

keynesiano era caratterizzato da una forte concentrazione degli apparati burocratici dipesi direttamente dal potere esecutivo.

Il modello welfarista-keynesiano definiva un ordine politico gerarchico il quale assicurò la trasmissione effettiva dei comandi necessaria allo sviluppo sociale ed economico della *polity* e la cui legittimità è assicurata basandosi sulla sovranità popolare, sul riconoscimento di diritti individuali universali e su un sistema di regole obiettivo ed imparziale: lo stato di diritto liberal-democratico.

Il successo conseguito da questo modello nel risanare le fratture sociali create dallo stato liberale prebellico e nel portare avanti la ricostruzione economica postbellica hanno favorito la sua diffusione all'interno delle democrazie industriali occidentali fino a renderlo il modello politico dominante.

Verso la fine degli anni Sessanta, si intravidero le crepe di questo modello il quale non garantiva più l'efficacia delle politiche sociali dovuta all'incremento ingombrante dell'apparato burocratico. Fu proprio in questa fase che emerse la questione della crisi di legittimità[1]: tradotta da molti autori in termini sistemici, dovuta al sovraccarico strutturale promosso dai sistemi di welfare. In termini di politiche economiche si è affacciato un nuovo fenomeno: la stagflazione. Si è arrivati al bisogno di riformare il modello welfarista-keynesiano e l'alternativa era il modello neo-corporativo.

Il modello neo-corporativo si distingue dal modello precedente per un apertura a nuovi soggetti sociali sia negli ambiti decisionali che in quelli di *policy making*. Il modello propone un duplice scopo: in primo luogo, si propone di ridurre le spirali inflazionistiche attraverso la sottoscrizione di patti sociali in grado di frenare l'ascesa dei prezzi e del costo del lavoro. In secondo luogo, le procedure consociative hanno l'obiettivo di rafforzare la legittimità del sistema politico stesso attraverso il coinvolgimento diretto dei rappresentanti di reti corporative estese, assunte come portatrici di interessi sociali oggettivi. Il processo di implementazione però, rimane ancora nelle mani delle burocrazie nazionali che continuano ad operare

[1] J. Habermas (1976). *Legitimacy crisis*, Beacon Press, London.

tramite la legge e a rispondere ai comandi trasmessi attraverso linee gerarchiche centralizzate[2]. Il modello neo-corporativo rappresenta una soluzione parziale dei problemi generati dal *welfare state* ed i problemi restano ancora presenti nonostante siano un po' più ridotti ai precedenti. Gli *shocks* petroliferi della metà degli anni Settanta produssero effetti economici e sociali che finiscono per inclinare la forza della soluzione neo-corporativa. Alla crisi economica generata da costi energetici elevati si accompagnano infatti tutta una serie di fenomeni (come la rivolta fiscale, le lotte operaie, la fuga di capitali, il deficit pubblico fuori controllo) che, non solo rendono difficile l'osservanza dei patti sociali stabiliti, ma finiscono per minare la legittimità delle forze sociali che li hanno sottoscritti. La giuridificazione e burocratizzazione delle organizzazioni sociali che prendono parte alle reti consociative non fece che rafforzare tale percezione e generò fughe centrifughe che ne minarono le basi sociali e la forza di mobilitazione. Il risultato complessivo fu una crisi politica generale e l'implosione della coalizione sociale sulla quale si basava il consenso keynesiano postbellico[3].

In questo periodo di crisi politica e con l'avvento in potere di governi conservatori, come in Gran Bretagna quello di Margareth Thatcher e negli Stati Uniti quello di Ronald Reagan, si è passati ad una nuova fase politica che ha posato le basi per la creazione di un diverso modello politico basato su valori e politiche alternative ai due modelli citati precedentemente. Questo era il modello neo-liberale.

Questo nuovo modello, a differenza degli altri due sopra-citati, si oppone all'interventismo economico dello stato, adottando una prospettiva metodologica e normativa individualistica. I neo-liberali attribuirono allo stato solo un ruolo minimo e ristretto alla protezione e salvaguardia dei contratti e dei diritti di proprietà individuale. Data l'esistenza di visioni del mondo diverse e concezioni della libertà più ampie di quella negativa, i governi neo-liberali succedutisi a partire dal 1979 hanno elaborato procedure che miravano a trasformare le preferenze di gruppi ed

---

[2] P. SCHMITTER (1983), *Intermediazione degli interessi e governabilità dell'Europa occidentale e dell'America del Nord*, "L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale", S. Berger (a cura di), Il Mulino, Bologna, pp. 415-476.

[3] A. BIRCH (1984), *Overload, Ungovernability and Deligitimation: the Theories and the British Case*, "Journal of British Political Science", 14, pp. 135-160.

individui che compongono la *polity* e attribuito crescente potere decisionale ad agenzie private o semi-private che condividono suddetti valori[4]. A livello di *policy making* le riforme promosse dai neoliberali hanno introdotto forme di *partnership* che intendono sviluppare relazioni di tipo orizzontale simili a quelli prodotti dai modelli neo-corporativi. A differenza di quest'ultimo però, le relazioni tra *partners* tendono ad essere di tipo competitivo piuttosto che cooperativo.

La prima cosa da fare è fare chiarezza sull'uso del termine di *governance*: cos'è la *governance*?

Il concetto di *governance* è accostato strettamente a quello di *government*, nonostante essi presentino delle differenze: il concetto di *governance* nella lingua inglese fa riferimento all'idea del governo in quanto attività, mentre il termine *government* riguarda invece l'istituzione che esercita il governo.

Se assumiamo la *governance* come espressione generica del governare, con questo termine possiamo nominare qualsiasi forma di organizzazione dell'azione collettiva. Il concetto, che forse più di ogni altro, ha favorito l'affermarsi di questa espressione nella pubblicistica politica e scientifica, è quello dello studioso James Rosenau: sostenendo come "la *governance* […] sia un fenomeno più ampio di quello del governo. Esso include le istituzioni di governo, ma anche quei meccanismi informali e non-governativi attraverso i quali individui e organizzazioni si orientano nei loro campi d'azione, soddisfano i loro bisogni, e realizzano i loro obiettivi"[5].

Le ragioni della *governance* sono basate, all'origine, sul desiderio di superare il modello standard di gestione dell'amministrazione pubblica, considerato nel complesso inefficiente, senza ricorrere per questo al contro-altare classico costituito dal mercato, si tratta di un compito complesso di coordinazione e riflessione. In

---

[4] D. STONE (2000), *Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes*, in "Governance", 13, 1, pp. 45-62.

[5] ROSENAU J.N. (1992), *Governance, Order, and Change in World Politics*, in J.N. Rosenau, E. Czempiel (Eds.). p.4

quest'ottica, si può dare il nome di *governance* all'insieme delle pratiche auto-riflessive che questi soggetti svolgono sotto relazioni complesse di interdipendenza reciproca. La *governance* è semplicemente il modo in cui prendiamo atto, per considerare eventuali soluzioni alternative a quelle tradizionali, di un panorama politico profondamente cambiato, un panorama in cui i modi e le forme del tradizionale potere politico statuale siano stati trasformati e ridimensionati. L'immagine stato-centrica della politica è al tramonto, o comunque nel corso di una radicale trasformazione. La *governance* si distingue dal governo in quanto essa si presenta come una modalità di cooperazione tra attori pubblici e privati senza basarsi sull'esercizio prevalente della gerarchia istituzionale. Essa costituisce pertanto una rete che si nutre di processi di co-decisione e di negoziazione diffusa tra enti, istituzioni, associazioni, gruppi di interesse.

Con le trasformazioni geopolitiche post-Guerra Fredda, il principio della *governance* si presenta come un utile ed affascinante strumento in grado cogliere, nominare, identificare e quindi studiare, una nuova situazione caratterizzata dalla molteplicità di forme di regolazione e dalla frammentazione del potere tra i vari livelli che compongono gli attuali sistemi politico-amministrativi ma anche economici e sociali. I processi di globalizzazione dell'economia, l'unificazione europea, il passaggio a rapporti economico-sociali post-fordisti e le trasformazioni demografiche, che hanno minato la tenuta dell'assetto di *welfare capitalism,* sono tutti questi elementi che hanno imposto allo stato nazionale crescenti difficoltà nell'esercizio del ruolo di unico soggetto regolatore dell'economia e delle prestazioni sociali, nonché la crescente necessità di forme di coordinamento tra istituzioni, livelli territoriali e soggetti diversi.

In questa situazione che si è venuta a creare, a partire dagli inizi degli anni Novanta, parte delle inefficienze dell'azione politica statale furono dovute alle strozzature nei flussi informativi tra centro e periferia. Di conseguenza si richiede la devoluzione dei poteri alle autorità locali territoriali tradizionali ed a nuove forme giurisdizionali funzionali create per portare avanti compiti specifici e limitati nel tempo. Per far fronte a queste problematiche è necessaria una *governance* multilivello all'interno

della quale i poteri di supervisione vengono espletati da una pluralità di agenzie regolative a geometria variabile. L'applicazione pratica di questi principi ha portato ad una vera e propria esplosione delle istituzioni di audit. La variazione istituzionale inoltre, ha richiesto una parallela diversificazione degli strumenti normativi utilizzati per regolamentare una *polity* siffatta. La legislazione nazionale parlamentare non solo divenne palesemente insufficiente, ma fu anche chiamata a concorrere con quella promossa dalle istituzioni alle quali venne delegato potere regolamentare. Al fine di evitare conflitti, la *governance* suggerisce di ridimensionare il ricorso alla legislazione parlamentare limitandola all'elaborazione di leggi quadro il cui compito è quello di coordinare le attività regolative esplicate dalle varie giurisdizioni territoriali e funzionali operanti al di sopra.

L'Unione europea è la realtà politico-istituzionale che ha maggiormente puntato sulla *governance* per accrescere la propria efficacia operativa. Il termine *governance* si è diffuso in maniera intensa nel dibattito scientifico europeo dopo il Trattato di Maastricht[6], quando più forti sono diventati, la questione istituzionale - anche se l'assetto istituzionale dell'Unione europea ha rappresentato sin dalle origini un oggetto difficilmente riconducibile alle categorie classiche della scienza politica - e le ambizioni dell'integrazione dell'Unione europea a fronte dell'Unione monetaria europea e dell'allargamento.

Il presente lavoro di ricerca è concentrato su uno studio del processo di integrazione europea, nel quale e centrale un'analisi approfondita del concetto e del sistema di *governance* all'interno del quadro politico istituzionale dell'Unione.

Per arrivare ad un'analisi approfondita del processo di integrazione e del funzionamento del sistema di *governance* europea, è necessario osservare i 60 anni

[6] Trattato di Maastricht o Il trattato sull'Unione europea (TUE) firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, segna una nuova tappa nell'integrazione europea poiché consente di avviare l'integrazione politica. L'Unione europea da esso creata comporta tre pilastri: le Comunità europee, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), la cooperazione di polizia e la cooperazione giudiziaria in materia penale (GAI). Il trattato istituisce una cittadinanza europea, rafforza i poteri del Parlamento europeo e vara l'unione economica e monetaria (UEM). Inoltre, la Comunità economica europea (CEE) diventa Comunità europea (CE). Gazzetta ufficiale delle Comunità europee 29. 7. 92, N. C 191 / 1

di storia dell'Unione europea tracciandone una traiettoria dell'integrazione europea. Negli ultimi tempi l'Unione europea respira un clima di sfiducia e tensione a causa della crisi finanziaria, dall'uscita della Gran Bretagna dall'UE e la crescita del populismo rischiando di passare dall''integrazione ad una disintegrazione. Resta comunque di fondamentale importanza presente ciò che l'Unione europea ha raggiunto in questi 60 anni di storia comune, estendendo i suoi confini ed includendo un numero di paesi quattro volte più rispetto alle origini, attraendo altri nella sua orbita politica ed economica; ampliando le sue aree di competenza includendo la moneta unica e la politica estera e di difesa che sono i capisaldi della sovranità nazionale. Ha inoltre approfondito i suoi poteri con l'introduzione di procedure decisionali capaci di coniugare le spinte sopranazionali e precauzioni intergovernative; ha sperimentato nuovi metodi decisionali per fronteggiare le sfide dei problemi comuni; ha istituzionalizzato la propria presenza all'interno dei sistemi di sovranità nazionale dimostrandosi essenziale all'interno della configurazione delle architetture dell'ordinamento politico interno degli stati membri veicolandone i contenuti e strumenti.

La storia dell'integrazione europea ha avuto come principale strumento l'economia la quale ha trovato a sua volta nella politica il suo promotore, cercando nuovi traguardi e un nuovo rilancio. Secondo alcuni osservatori gli eventi verificatasi durante questi anni, mostrano come il processo di integrazione europea vada avanti grazie ad un equilibrio interno. Si desume quindi si viene che nell'integrazione europea, laddove non si verifichi un progresso si deve registrare di conseguenza una crisi una crisi. Per far fronte a questa problematica, alcuni studiosi (Schmitter, Hix) virano sulla necessità di guardare l'Unione europea in termini di formulazione ed implementazione di politiche, nonché di risoluzioni di problemi collettivi.

Osservate le difficoltà che l'Ue oggigiorno riscontra, sia nell'implementare il processo di integrazione sia all'interno del quadro politico istituzionale, è inevitabile una rivisitazione del processo di integrazione ove le sfide da affrontare sono enormi: dal prevalere della regola del consenso in ambiti chiave come la politica estera e quella di difesa, all'apparente ri-nazionalizzazione delle politiche, dalla crescente

diffidenza del pubblico verso le istituzioni europee fino ad arrivare all'incapacità dell'UE di fornire risposte adeguate ai bisogni sociali ed economici della popolazione dei suoi stati membri.

In questo studio vengono presentati alcuni scenari che propongono soluzioni diverse ad un futuro sviluppo dell'Unione: dalla scelta di "integrazione intergovernativa" passando da quella funzionalista di un'"integrazione differenziata" fino ad un concetto di integrazione a più livelli con i caratteri forti di un nucleo centrale unitario di carattere sovranazionale e democratico. È fondamentale partire dalle esigenze economiche, politiche, sociali e di sicurezza di un futuro sistema di *governance* dell'Ue, nel quale i termini di riferimento principali devono essere il governo, i valori e le finalità dell'Ue.

Per inquadrare e risalire alle origini della questione della *governance* europea, non si può prescindere dall'analisi delle teorie dell'integrazione che nel tempo hanno cercato di spiegare un'entità politica atipica come l'Unione europea.

Partendo da tale presupposto, in questo primo capitolo della tesi di ricerca si offre una panoramica delle teorie dell'integrazione europea evidenziando il contributo che ciascun approccio teorico ha fornito alla compressione del processo di integrazione nelle diverse fasi di sviluppo, e la lettura esistente sulle teorie dell'integrazione europea è ampia e variegata. Nonostante tutto, non è ancora emersa una *grand theory* che spieghi l'integrazione europea nel complesso e spesso ci si allontana dal campo d'indagine dell'integrazione che in un certo modo gli studi sulla *governance* hanno tentato di portare al centro dell'attenzione mirando a cogliere il processo di integrazione nella sua funzionalità e nei diversi livelli di manifestazione. La questione definitiva per una grande teoria dell'Integrazione è resa ancor più complicata dall'incertezza che accompagna l'evolversi del processo di integrazione europea. Nonostante i diversi tentativi è difficile razionalizzare, sistematizzare e costituzionalizzare i processi di integrazione, sia per l'agire di dinamiche informali sia per l'incostanza della volontà politica degli stati membri nell'approfondire lo stesso.

Analizzare le teorie dell'integrazione europea e studiare il sistema dell'Unione europea ci aiuta a comprendere e monitorare le trasformazioni in atto nei paesi degli stati membri come conseguenza dell'appartenenza all'UE e dell'europeizzazione. Difatti, la sovranità degli stati membri risulta divisa, e la piena sovranità in alcune aree si accompagna alla condivisione delle politiche comuni europee. La formazione delle politiche europee si attua in diversi livelli dando luogo cosi ad un modello di una *governance* multilivello che coinvolge una pluralità di attori sia pubblici che privati, procedendo verso una destrutturazione graduale dello stato tradizionalmente inteso. La crescente multicentricità del sistema UE nella quale la funzione di governo è esercitata da diverse istituzione e agenzie e la multisoggettualità dove la legittimità d'azione e riconosciuta a diverse istituzioni, pone il dilemma fra efficienza e legittimità, trasparenza e *accountability*[7] (responsabilità politica del decisore). Anche l'estensione dei confini dell'UE ha innescato delle relazioni discriminatorie del tipo dentro/fuori o centro/periferia, creando nuove categorie di stati (stati membri, stati candidati, stati candidati potenziali) e aprendo nuove sfide per la teoria dell'integrazione europea.

Per capire l'evoluzione del processo di integrazione, questo primo capitolo si dedicherà all'analisi degli approcci teorici dell'integrazione europea.

Attualmente, la contrapposizione teorica più rilevante per il processo di integrazione europea è quello tra intergovernativisti e sovranazionalisti: gli intergovernativisti hanno una concessione minimalista dell'integrazione intesa come un negoziato politico condotto dalle élite di governo degli stati membri e che consenta loro di perseguire in maniera soddisfacente i propri interessi nazionali; mentre i sovranazionalisti ritengono che l'integrazione debba condurre alla formazione di un'entità politica in cui le unità statali originarie siano progressivamente assorbite.

[7] Si parla di un deficit di *accountabitily* in senno all'Unione europea perché un sistema complesso e tecnocratico diverso dai sistemi istituzionali classici che prevedono delle forme di *accountability* molto consolidate, come nel caso del sistema detto di Westminster, che prevede la responsabilità dell'esecutivo nei confronti del parlamento, oppure nel caso del sistema di *checks and balance* americano, che affida all'interazione tra i vari poteri la possibilità di controllarsi a vicenda.

Gli approcci teorici dell'integrazione analizzati in questo capitolo sono: il federalismo, il funzionalismo, il neofunzionalismo, intergovernativismo, sovranazionalismo e, per ultima, la governance.

1.1 Teoria del federalismo: un progetto politico che mira alla creazione di uno stato federale europeo

La teoria del federalismo è uno dei primi approcci teorici allo studio dell'integrazione, in quanto promuove pace e stabilità. Più che un approccio teorico, il federalismo si può presentare come un progetto politico che mira alla creazione di uno stato federale europeo in quanto si pensa che le unità costituenti degli stati cedano parte della loro sovranità ad un'entità comune e ad un governo centrale con il fine di perseguire la sicurezza e la prosperità. Il documento fondamentale della teoria del federalismo è costituito dal Manifesto del Ventotene del 1941[8] di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, nel quale si sosteneva che esclusivamente gli Stati Uniti d'Europa avrebbero potuto placare i nazionalismi promuovendo la pace e prosperità creando delle istituzioni federali sovranazionali le quali avrebbero posto fine all'anarchia internazionale. Il pensiero federalista di Altiero Spinelli è il contributo più grande allo sviluppo della teoria del federalismo. L'elemento fondamentale del pensiero federalista di Spinelli è la federazione europea, intesa come mezzo per superare l'anarchia internazionale ed assicurare la pace. Sulla base dell'esperienza del federalismo americano, egli definì l'unità europea come un obiettivo di carattere costituzionale. Le vicende che portarono alla formazione degli Stati Uniti d'America illustrano chiaramente come la sovranità degli Stati fosse il fattore della divisione dell'America del nord e che l'unità fu conseguita grazie ad un potere limitato ma reale fu attribuito al governo federale.

[8] A. Spinelli e E. Rossi, Il Manifesto di Ventotene, Ventotene, Italia (1941), Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, 1988

Nell'ambito dell'azione politica il lavoro di Spinelli ha avuto un impatto realmente innovatore. Egli ha sviluppato un nuovo settore di riflessione federalista: la teoria dell'azione democratica per l'unificazione di un gruppo di Stati. La grande novità della sua visione consiste nella priorità strategica attribuita all'obiettivo della federazione europea, rispetto al rinnovamento degli Stati nazione. Quello che accomuna i partiti di ideologia liberale, democratica, socialista e nazionale è la priorità che essi attribuiscono al miglioramento del loro Stato e la loro convinzione che la pace sia una conseguenza automatica dell'instaurazione dei principi, rispettivamente, di libertà, uguaglianza, giustizia sociale ed indipendenza nazionale. La peculiarità della prospettiva federalista consiste proprio nel rovesciamento di tale priorità.

Chi si preoccupa unicamente del rinnovamento nazionale non agisce sulle cause dei conflitti internazionali, dell'imperialismo e della guerra. A causa dell'anarchia internazionale, l'indipendenza nazionale tende a trasformarsi in nazionalismo, la libertà viene sacrificata alla necessità di accentrare il potere e favorire la sicurezza militare, le spese militari sono un'alternativa alle spese sociali. A differenza dei partiti politici, che in genere continuano a limitarsi a pianificare cambiamenti di governo o di regime all'interno dei confini statali, ma non mettono in discussione il proprio Stato, il progetto federalista mira a un mutamento più radicale interessandosi alla trasformazione nello Stato membro di una federazione. Per Spinelli, il federalismo costituisce la risposta ai problemi più importanti della società contemporanea, i quali hanno *acquisito* dimensioni molto più vaste rispetto agli Stati nazione. La prospettiva federalista costituisce l'espressione della consapevolezza che l'unificazione europea e l'unificazione di altre grandi regioni del mondo nell'ottica dell'unità mondiale, abbiano la priorità rispetto all'obiettivo del rinnovamento dei singoli stati considerati separatamente[9].

Spinelli ha definito la strategia per costruire la federazione europea e tale obiettivo ha una duplice natura: da un lato, è un trattato in cui gli Stati accettano di cedere parte dei loro poteri ad un governo sopranazionale; mentre dall'altro è una

[9] A. Spinelli (2006). *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna, Il Mulino.

Costituzione che definisce la struttura di tale unione tra Stati. Poiché la natura degli obiettivi determina il carattere dei mezzi da utilizzare, Spinelli conclude affermando che il progresso verso la costruzione di una federazione europea non sarebbe possibile senza l'accordo degli Stati, anche se quest'ultimi rappresentano l'ostacolo principale al trasferimento dei poteri a livello europeo. Il modello della Convenzione costituzionale di Philadelphia era il modello di riferimento costante delle sue riflessioni. Su questa base Spinelli specificò le caratteristiche del metodo costituente come la sola procedura possibile per completare la costruzione di un potere democratico europeo. Da un lato, un'assemblea costituente europea rappresentativa dei popoli e delle forze politiche d'Europa è il solo organo titolato ad agire con la legittimazione derivante dal voto ed è quindi provvista dell'autorità necessaria a redigere e proporre una Costituzione. D'altra parte, in un'assemblea democratica le decisioni sono prese pubblicamente con voto a maggioranza, con procedure che permettono di identificare le responsabilità e giungere a decisioni democratiche efficaci. Esattamente il contrario del metodo diplomatico, che si basa sul principio delle decisioni prese in segreto e all'unanimità, richiede che la sovranità nazionale non sia lesa e comporta compromessi che devono tenere conto degli interessi di tutti gli Stati. Create le prime istituzioni europee, l'obiettivo strategico di Spinelli diventò il conferimento del mandato costituzionale agli organi parlamentari, i quali costituivano un aspetto significativo di tali istituzioni. Sulla base di tale strategia costituzionale, Spinelli riuscì a portare l'Europa, per ben due volte, sulla soglia dell'unione federale. L'impronta della teoria federalista nell'integrazione europea raggiunse l'apice con l'approvazione da parte del Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 grazie al "Progetto di Trattato dell'Unione europea" noto anche come "Progetto Spinelli"[10]. Tale progetto di Trattato si presenta come avvio del processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. All'inizio degli anni Ottanta, il processo di integrazione europea si trovava, inceppato nelle dispute sul contributo finanziario britannico, sulla riforma della politica agricola e sull'aumento delle risorse proprie. Inoltre, la Comunità si avviava verso il suo terzo allargamento alla

[10] Progetto di Trattato che Istituisce l'Unione Europea, 14 Febbraio 1984. Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, 19.3.84, N. C 77/33.

Spagna ed al Portogallo senza prevedere al contempo un rafforzamento dei suoi meccanismi istituzionali e delle sue competenze. D'altra parte, il Parlamento europeo era stato eletto a suffragio universale diretto nel 1979 pur mantenendo inalterati i suoi poteri essenzialmente consultivi. L'eccezione del potere di rigetto del bilancio si era rivelato un'arma, in quanto il Consiglio aveva potuto adottare un nuovo bilancio simile a quello rigettato dal Parlamento.

Il "Progetto Spinelli" non si presentava come una semplice revisione dei Trattati esistenti ma come un vero e proprio Trattato istitutivo dell'Unione europea. Ecco i punti fondamentali:

Il superamento delle varie forme di cooperazione/integrazione politica previsto dall'articolo 1 del progetto Spinelli prevede la creazione di un'Unione europea che vada al di là delle tre Comunità europee esistenti nel 1984, del sistema monetario europeo e della cooperazione politica.

La cittadinanza europea prevista nell'articolo 3 del progetto Spinelli introduce invece la nozione di cittadinanza dell'Unione in parallelo alla cittadinanza nazionale e le due sono destinate ad essere intimamente connesse fra di loro.

I diritti fondamentali, l'articolo 4 introduce la nozione dei diritti fondamentali quali risultano dai principi comuni delle Costituzioni nazionali, nonché dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti umani.

Le sanzioni nei riguardi degli Stati membri, l'articolo 4, comma quarto, introduce, a garanzia del rispetto dei diritti fondamentali, il principio di sanzioni nei riguardi degli Stati che violassero i principi democratici o gli stessi diritti fondamentali.

L'istituzionalizzazione del Consiglio europeo; Il progetto Spinelli introduce per la prima volta, nell' articolo 8, il Consiglio europeo fra le Istituzioni dell'Unione.

I metodi di azione dell'Unione; l'articolo 10 del progetto prevede due metodi per l'azione dell'Unione; da un lato, l'azione comune secondo il metodo comunitario classico (proposta della Commissione, voto del Consiglio a maggioranza, co-decisione del Parlamento europeo), dall'altro la cooperazione fra gli Stati membri secondo il metodo intergovernativo. L'elemento innovativo del progetto Spinelli è

che l'Unione può passare, con decisione del Consiglio europeo, dall'azione intergovernativa al metodo comunitario prevista nell'articolo 11 di tale progetto.

Il principio di sussidiarietà; l'articolo 12 del progetto, introduce per la prima volta il concetto secondo il quale, nel campo delle competenze concorrenti, l'azione dell'Unione è necessaria laddove essa si riveli più efficace rispetto all'azione degli Stati membri, in particolare quando le dimensioni dell'azione dell'Unione o si spingono oltre le delle frontiere nazionali. Essa è la prima e chiara definizione del cosiddetto principio di sussidiarietà, successivamente introdotto nel diritto europeo dal trattato di Maastricht.

La co-decisione legislativa fra Consiglio e Parlamento Europeo; il progetto Spinelli introduce il concetto della legge europea votata dai due rami dell'organo legislativo (il Parlamento europeo ed il Consiglio) e l'approvazione di essa avviene tramite una procedura di co-decisione fra il Parlamento europeo ed il Consiglio.

L'investitura della Commissione; il progetto Spinelli prevede che la Commissione entri in funzione dopo aver ricevuto un voto di investitura da parte del Parlamento europeo.

Il Consiglio dell'Unione; l'articolo 20 prevede che il Consiglio dell'Unione sia composto da Ministri incaricati in modo specifico e permanente dei problemi europei.

La preminenza del diritto europeo; l'articolo 42 del progetto consacra la preminenza del diritto europeo su quello degli Stati membri.

Nonostante il progetto Spinelli non sia stato ratificato, molte delle sue disposizioni innovative sono state recepite nei Trattati successivi.

Possiamo giungere alla conclusione che il federalismo attribuisce un ruolo importante alle istituzioni, come elementi costitutivi della federazione, in cui compiti e pesi verranno definiti dopo la costituzione della entità politica comune. Il federalismo si pone in contrapposizione netta con l'intergovernativismo, i quali

possiamo definirli come estremi teorici nel processo di integrazione. Tramite l'approccio federalista possiamo costruire un termine di paragone per valutare i progressi del processo di integrazione ed il contributo nel dibattito costituzionale sul futuro dell'Unione europea.

1.2 Il funzionalismo: sostegno della continuità dell'espansione dell'integrazione attraverso il trasferimento della gestione di governo dal livello nazionale alle istituzioni transnazionali

Sebbene in prospettiva anche il funzionalismo, che ha visto nell'economista Jean Monnet uno dei suoi sostenitori più accesi, abbia come obiettivo un'integrazione forte per molti versi analoga a quella in cui tende il federalismo, esso propone modalità di avvicinamento all'obiettivo radicalmente diverse. La dinamica dell'integrazione, secondo i funzionalisti, non dovrebbe essere affidata ad un'assemblea costituente il cui prodotto impegni improvvisamente tutti gli Stati ad una radicale rinuncia alla propria sovranità a favore delle istituzioni federali, dal momento che non si sarebbe creata in questo modo la precondizione essenziale a qualsiasi integrazione politica. In altri termini, l'Europa rischierebbe di trovarsi con una costituzione magari profondamente democratica, ma senza una cittadinanza comune a cui quella costituzione possa riferirsi. I sostenitori del funzionalismo ambiscono inoltre alla nascita di istituzioni autorevoli e ancor più di far sì che le decisioni prese da queste ultime siano pacificamente accettate da Stati nazionali ancora immaturi e restii a rinunciare alla propria sovranità in maniera così radicale.

Dal successo della Comunità europea del carbone e dell'Acciaio (CECA), dal rifiuto della Comunità di Difesa Europea (CED) e della Comunità Politica Europea (CPE), si può trarre una lezione di realismo politico: è fattibile una parziale integrazione in aree circoscritte, come la gestione di carbone e acciaio, mentre l'integrazione in aree più ampie come difesa e sicurezza incontra opposizione politica. La parziale

integrazione riflette la tensione tra il ruolo delle istituzioni internazionali ed il potere dei governi nazionali. Tale teoria sostiene che l'integrazione europea non è guidata dai governi nazionali ma da élite e gruppi di interesse che trascendono i confini statali, ad esempio ricchi imprenditori sovranazionali. Questa teoria (ispirata alla strategia di Jean Monnet[11]) è definita funzionalista poiché studia le dinamiche del trasferimento di specifiche funzioni alle istituzioni sovranazionali, come la regolamentazione della gestione del carbone e dell'acciaio o la definizione della politica monetaria. Questo parziale trasferimento di poteri creerà pressione per un'ulteriore integrazione attraverso vari meccanismi. Sebbene quindi l'integrazione si sviluppi in aree economiche, questo processo porterà ad un ulteriore integrazione in altre aree fino ad arrivare ad una integrazione politica. L'idea è che l'integrazione economica è utilizzata come sentiero verso l'integrazione politica. Il meccanismo sopracitato è definito come un meccanismo positivo, secondo il quale l'integrazione sfrutterà l'automatismo dell'apprendimento: nel momento in cui politici e gruppi di interesse osserveranno i benefici dell'integrazione in alcune aree, essi saranno portati a volere una maggiore integrazione. L'idea è implicita nella dichiarazione di Schumann la quale sosteneva che: "l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto"[12].

Un altro meccanismo stabilisce che si arriverà ad una sempre maggiore integrazione a seguito del cambiamento delle preferenze della popolazione, la quale collaborando sempre più strettamente, riuscirà ad abbattere le barriere che le dividono ed a convergere verso valori comuni.

Il meccanismo negativo è quello più discusso: esso infatti porterà al susseguirsi delle crisi creando pressioni per ulteriore integrazione secondo una sorta di reazione a catena irreversibile. "L'Europa sarà forgiata nelle crisi", sosteneva Jean Monnet. Dal momento che l'integrazione è solo parziale, sorgono delle mancanze di importanti

[11] J. Monnet (1976). *Cittadini d'Europa,* trad. it E. Tessardi, Guida 2007, p. 475.

[12] La dichiarazione Schumann, rilasciata dall'allora ministro degli Esteri francese Robert Schumann il 9 maggio 1950, proponeva la creazione di una comunità europea del carbone e dell'acciaio, i cui membri avrebbero messo in comune le produzioni di carbone e acciaio. www.europa.eu

funzioni che i funzionalisti non definiscono tali ma bensì un aspetto che può creare pressione per una ulteriore integrazione. La teoria funzionalista restò operativa dagli anni '50 fino alla fine degli anni '60 al termine dei quali subì una battuta d'arresto a seguito della "Crisi della sedia vuota" risolta, secondo la linea intergovernamentalista, attraverso il compromesso di Lussemburgo nel 1966[13].

Secondo i funzionalisti, il principio della progressione delle organizzazioni funzionali porta alla creazione di una società internazionale e vicino al concetto di *spillover*[14] elaborato dai neofunzionalisti. Una volta che i cittadini percepiscono i vantaggi di una gestione collettiva sono pronti a trasferire le loro lealtà dal livello nazionale alle istituzioni transnazionali. Secondo uno dei maggiori esponenti del funzionalismo (David Mitrany) la società internazionale, ha nella variante della funzione da svolgere quella che determina la forma istituzionale più idonea, mentre i benefici derivanti dalla cooperazione internazionale disciplinano la progressiva attribuzione delle funzioni e competenze agli organi internazionali. L'interconnessione spontanea dei vari settori della politica garantirebbe stabilità e continuità al processo di integrazione in quanto non sottoposto alla volontà politica degli stati, come accadde con il fallimento della Società delle Nazioni. L'internazionalizzazione si delinea come una sorta di nuovo "idealismo tecnocratico"[15].

La teoria funzionalista è stata lo strumento che ha permesso il decollo del processo di integrazione europea, ed è uno strumento utilizzato ancora ai giorni nostri.

1.3 Il neofunzionalismo: intervento congiunto degli esecutivi nazionali e delle istituzioni europee

[13] Compromesso di Lussemburgo. Dopo aver attuato per sette mesi la politica della "sedia vuota", la Francia torna ad occupare il proprio posto in seno al Consiglio in cambio del mantenimento del voto all'unanimità ogni qual volta uno Stato membro ritenga minacciato un proprio interesse vitale.

[14] Attraverso una iniziale integrazione di un preciso settore economico si genererebbe una dinamica espansiva che porterebbe all'interdipendenza di sempre più settori e, quindi, a livelli d'integrazione sempre maggiori che travalichino l'ambito economico, fino a entrare in quello politico, generando contrappesi tali all'azione degli stati da rendere l'integrazione tra essi possibile.

[15] Ferrera. M., Giuliani. M, (2008), *Governance e politiche nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino.

Il neofunzionalismo, come gli altri due approcci sopra descritti, vede l'integrazione secondo un'ispirazione idealistica, come prevenzione di nuovi conflitti in Europa. Il neofunzionalismo ritiene però che nell'integrazione vi sia una spontaneità espansiva e che l'integrazione sia un processo per il quale attori politici nazionali giudicano vantaggioso trasferire i loro obblighi e attività politiche verso un nuovo centro, le cui istituzioni già possiedono o chiedono la giurisdizione su preesistenti stati nazionali. Era questa l'idea di Ernst Haas[16], uno degli iniziatori del filone neofunzionalista alla fine degli anni '50. Con i risultati positivi raggiunti si possono espandere gli ambiti integrati, come accadde con gli stati membri della Comunità del carbone e dell'acciaio, ad estendere la loro cooperazione con l'istituzione della Comunità europea dell'energia atomica e della Comunità economica europea. Gli effetti espansivi dell'integrazione sono attesi con maggior vigore nella fase iniziale del processo, quando gli stati sono più disponibili a mettere in comune le loro politiche. Con il progredire dell'integrazione e l'inclusione di politiche più sensibili che toccano gli interessi nazionali però, gli stati difendono con maggiore forza la loro sovranità nazionale. Come succede spesso con la revisione dei trattati, con le conseguenze di un ritorno indietro degli obbiettivi iniziali, si possono verificare fenomeni di *spillback*; una sorta di reversione del processo con conseguenze sugli obiettivi iniziali di integrazione e sulla capacità propulsiva delle istituzioni[17].

Il neofunzionalismo, a differenza del funzionalismo, riporta l'attenzione dalla dimensione internazionale a quella regionale, secondo il quale, il fenomeno di integrazione incarnato dall'Unione europea è un fenomeno di più alta tensione, mentre le organizzazioni a vocazione internazionale non sono state capaci di andare oltre la mera cooperazione[18].

---

[16] E. B. Haas (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957,* Stanford University Press.

[17] P. C. Schmitter (1971), *A Revised Theory of Regional Integration*. In L. Lindberg e S. Scheingold. Regional Integration. Theory and Research. Cambrige, pp. 232-264.

[18] Ferrera. M., Giuliani. M, (2008) *Governance e politiche nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino. P. 52-53.

La teoria neofunzionalista si concentra sul processo e non sulle finalità dell'integrazione. L'obiettivo di questa teoria è quello di individuare gli scopi di un fenomeno complesso come l'integrazione europea, tentando di delineare i tratti principali di un processo in grado di trasformare i vecchi modelli di esercizio del potere all'interno dello stato nazione, all' interno di un più ampio contesto caratterizzato dall'alto livello di interdipendenza tra le nazioni.

Secondo l'analisi di studio della teoria neofunzionalista portata avanti da Haas, si mette in luce un importante elemento di novità; il focus dell'analisi del processo di integrazione deve essere rivolto verso i gruppi sociali ed i loro comportamenti abbandonando l'idea della politica incentrata esclusivamente sul rapporto tra élite politiche-popolazioni. Haas sposta l'attenzione dai governi nazionali ai medi e grandi gruppi di interesse ed ai gruppi sociali che, sfruttando le opportunità di sviluppo e crescita economica fornite dalla nascita della Comunità europea, rappresentano il vero motore del processo di integrazione. Accanto agli interessi organizzati, dei gruppi di interesse e dei gruppi sociali che premono per una maggiore integrazione, è importante la presenza di istituzioni sovranazionali che siano in grado di guidare tale processo di aggregazione, sviluppando le strategie più utili con il fine di approfondire l'integrazione economica in settori chiave e procedendo così ad istituzionalizzare il ruolo di tali istituzioni sovranazionali[19].

La teoria neofunzionalista ha provato ad uscire dal cerchio ristretto della relazione élite politiche- massa, alla base del governo rappresentativo dello stato nazionale, con l'idea del concetto del governo "tecnocratico", proponendo una nuova modalità di *governance* in grado di adattarsi ad un contesto sovra e plurinazionale. Questo nuovo modo di guardare al concetto di governo "tecnocratico" è dovuto al contesto internazionale sempre più caratterizzato da un variegato numero di interessi, nazionali e subnazionali, che competono e si scontrano a vicenda. Di conseguenza

[19] E. B. Haas, (1964) *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press.

la cooperazione può essere garantita dall'intervento dei tecnocratici sovranazionali[20].

A questa concezione ed a questa scelta sono riconducibili parte dei problemi di democratizzazione istituzionale dell'Unione europea messi in evidenza durante la gestione della recente crisi finanziaria a partire dal 2008, i quali verranno trattati nel quarto capitolo della tesi.

Togliendo l'attenzione dal ruolo dei governi nazionali e dal modo in cui interagiscono tra loro, mettendo in luce il ruolo dei gruppi di interesse e i gruppi sociali e delle loro interazioni dinamiche per spiegare le modalità del processo di integrazione, Haas da corpo alla definizione dell'integrazione:

"Political integration is the process whereby political actors in several distinct National settings are persauded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institution posses or demand jurisdiction over pre-existing National states"[21].

Il risultato di un processo di integrazione ben riuscito è riscontrabile nella costruzione e definizione di una nuova comunità politica, una comunità non sostitutiva rispetto a quelle nazionali e che aumenta la lealtà verso un nuovo livello che non implichi (con una c) una totale chiusura con il livello nazionale.

La teoria neofunzionalita presta importante attenzione al collegamento tra la società e la dimensione tecnocratica e delle istituzioni sovranazionali. La centralità della teoria funzionalista è legata all'enfasi che ha posto sull'importanza dell'integrazione perseguita tramite i mezzi tecnocratici[22]. Tale teoria dà uno scarso peso al ruolo degli stati nazionali i quali risultano gli attori più incisivi nel processo dell'integrazione europea, nonostante le *lobby*, i gruppi di pressione e le stesse istituzioni sovranazionali. Seguendo questa linea, la teoria neofunzionalista ha sottostimato l'impatto che il processo di integrazione poteva avere sugli stati nazionali: non

[20] J.G. Ruggie, P.J. Katzeinstein, R.O. Keohane, P. Schmitter (2005), *Trasformation in World Politics: the intellectual Contibutions of Ernst B.Hass, Annual Rewiew of Political Science.* www.annualreviews.org
[21] E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957,* Stanford University Pres, 1958. p. 16.
[22] B. Rosamond, (2000), *Theories of European Integration*, The European Union Series.

considerando che i processi di costruzione di un nuovo centro politico non sono immediati e le difficoltà in cui si imbatte attualmente l'Unione europea sono anche dovute al fatto che il processo di *problem solving* è sempre più spostato verso il nuovo centro sovranazionale, mentre gli elementi che legittimano in maniera diffusa nella società le scelte di *policy* sono ancora saldamente allocate a livello nazionale. Secondo alcuni studiosi (Schmitter)[23], questa scarsa importanza data agli stati nazionali nel processo di integrazione è uno dei limiti principali da attribuire alla teoria neofunzionalista.

1.4 Istituzionalismo: mantenere la continuità dell'integrazione e stimolare ulteriori progressi

La teoria istituzionalista sostiene che tramite l'azione delle istituzioni comuni possano essere assecondate o stimolate le dinamiche informali, oltre che dagli esecutivi nazionali. Le istituzioni hanno il merito di sostenere gli stati nel raggiungere collettivamente risultati maggiori rispetto a quelli conseguibili individualmente in quanto forniscono informazioni e conoscenze che agevolano gli stati nella articolazione delle preferenze, stabiliscono regole precise e ne monitorano l'applicazione, sanzionando eventuali comportamenti devianti.

La funzione primaria delle istituzioni è quella di mantenere il continuum dell'integrazione e di stimolarne ulteriori progressi con diverse modalità di intervento; una sorta di *spillover* indotto tramite tre modalità di intervento: determinare ed orientare l'agenda europea, far pressione sugli stati affinché realizzino gli obiettivi in precedenza fissati o ne stabiliscano dei nuovi per rispondere alle necessità sia interne che esterne ed infine approfondire ed estendere i poteri e le competenze dell'UE nell'ambito dell'esercizio delle proprie funzioni. In generale quanto più le istituzioni hanno delle caratteristiche sovranazionali, tanto

[23] P.C. Schmitter (2005), *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*, Journal of European Public Policy, 12:2, 255-257

più dovrebbero riconoscere il bene comune europeo e di imporsi agli stati membri. In tal senso l'Unione europea è l'unica organizzazione internazionale a formare un ordinamento giuridico autonomo rispetto a quello degli stati membri grazie al principio dell'applicabilità diretta e della supremazia del diritto comunitario su quello nazionale[24].

L'approccio istituzionalista parte dall'assunto che le istituzioni contano sull'idea di base che tra tutti i possibili esiti che l'interazione tra gli attori può generare, ne esistano alcuni che siano più probabili di altri e che la differenza stabile di probabilità esistente tra i diversi esiti del processo politico sia da attribuirsi alle istituzioni, le quali sarebbero in grado di favorire alcuni esiti del processo politico piuttosto che altri dando vita a veri e propri equilibri indotti dalla struttura. Le istituzioni non sono elementi passivi all'interno dei quali avviene il processo politico, ma forniscono i contesti dove gli attori possono condurre una quantità alta di giochi a somma positiva perché le istituzioni forniscono informazioni e procedure che inducono la formazione di contesti più trasparenti e caratterizzati da una maggiore fiducia reciproca tra gli attori[25].

Nonostante ciò, la visione stato centrica all'interno dell'UE non è ancora superata poiché, istituzioni sovranazionali come il Parlamento europeo, in cui operano gruppi politici dalla vocazione transnazionale, anziché farsi portavoce di un interesse comune europeo guardano spesso gli interessi nazionali se non regionali. Inoltre, il rafforzamento poi, delle istituzioni intergovernative (Consiglio e Consiglio europeo in particolare) testimonia l'attaccamento degli Stati al potere ed alla resistenza al metodo comunitario. In alcuni casi, le istituzioni possono ostacolare l'integrazione per colpa del processo negoziale laborioso comportando a volte anche la revisione delle Costituzioni nazionali.

La teoria istituzionalista si è differenziata in tre varianti: la variante dell'istituzionalismo razionale, la variante dell'istituzionalismo storico e la variante

[24] Ferrera. M., Giuliani. M, (2008) *Governance e politiche nell'Unione europea, Bologna*, Il Mulino, p. 57.
[25] Baldini. G (2005) *Quale europa?: L'Unione europea oltre la crisi*, Rubbettino Editore, p. 40-41.

dell'istituzionalismo sociologico[26], focalizzando l'analisi sul tipo di relazione tra le istituzioni e preferenze degli attori che i diversi approcci istituzionali adottano.

L'istituzionalismo razionale. Secondo tale pensiero, le preferenze degli attori si formano prima che inizi il processo politico entro le istituzioni. Le istituzioni costruiscono per questi attori, vincoli ed opportunità che possono trasformarsi in opportunità o ostacoli per gli attori stessi. Gli stati membri, che sono gli attori principali, comportandosi come attori razionali delegano i propri poteri ad organizzazioni sovranazionali con lo scopo primario di ridurre i costi di transazione e di ricevere garanzia circa l'impegno degli altri governi ad implementare il patto raggiunto.

L'istituzionalismo storico. Le istituzioni sono in grado di strutturare le situazioni politiche e lasciare la loro impronta sui prodotti della politica (*outcomes*), sottolineando come le soluzioni incorporate nelle istituzioni restringano il set delle possibili decisioni future creando fenomeni di *path dependency*[27]. Con riguardo al processo di integrazione europea si sottolinea come le decisioni iniziali di formalizzare tale processo furono prese su determinate motivazioni e preferenze. Il percorso successivo dell'integrazione sarebbe stato determinato in maniera fondamentale da quelle decisioni iniziali le quali furono prese in un contesto ben specifico. A livello di implementazione delle politiche si può incorrere nella "trappola della decisione congiunta"[28], a causa dei costi decisionali originali dalla modifica dello *status quo*, ad esempio il voto all'unanimità, una volta concordata una politica, essa continua ad essere perseguita a fronte di un clima politico mutato o al venire meno degli obiettivi iniziali.

L'istituzionalismo sociologico. Questo concetto si ispira al costruttivismo ed enfatizza il ruolo della cultura, delle identità e dei valori di una determinata società

---

[26] P. A. Hall., R. C. Taylor, (1996) *Polilical Science and the Three New Institutionalisms,* Political Studies, XLIV, 935-956.

[27] Quando una istituzione o una politica assume un certo corso c'è una elevata possibilità che continui a seguirlo. P. Pierson, (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Association. 94. 251-267. 10.2307/2586011.

[28] F. W. Scharpf (1986), *La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea,* in "Stato e Mercato", No. 17, agosto, pp. 175-312.

nella formazione delle istituzioni. Le istituzioni sviluppano forme particolari di conoscenza dando origine a compressioni collettive le quali agiscono come filtri cognitivi. L'istituzionalismo sociologico pone l'enfasi sulla dimensione cognitiva delle istituzioni, le quali influenzano il comportamento degli attori fornendo dei filtri cognitivi, categorie e modelli interpretativi. È proprio grazie ed entro le istituzioni che il comportamento degli altri divenne interpretabile ed assume un significato sociale condiviso. Secondo l'istituzionalismo sociologico, le istituzioni fungono da vettori di preferenze collettive-europee. A questo proposito il razionalismo considera il processo decisionale come un compromesso fra interessi particolari nazionali: In questo senso le istituzioni si presentano come qualcosa di esterno rispetto agli attori, secondo l'approccio dell'istituzionalismo sociologico gli attori e le istituzioni sono mutuamente costruttivi. Le istituzioni forniscono il significato sociale del mondo degli attori, i quali durante le loro interazioni ricercano e ridefiniscono continuamente le stesse istituzioni e quindi le preferenze e le identità non sono più esogene ma endogene ai processi di interazione che le istituzioni rappresentano. L'istituzionalismo sociologico come le norme europee le quali penetrano nelle culture degli stati membri. Su questo filone si innesta anche l'approccio normativo di Habermas il quale riconosce al diritto comunitario un valore costruttivo per una futura identità europea[29]. Tale approccio si muove dal momento post-istituzionale e attribuisce alla consuetudine con le norme europee la diffusione di un substrato europeo omogeneo.

1.5 Intergovernativismo: dinamiche dell'integrazione dalla formazione delle preferenze nella *polity* nazionale degli Stati membri

L'intergovernativismo, a differenza degli altri approcci sopra descritti che guardano ai meccanismi ed agli attori che influenzano il corso dell'integrazione, pone l'accento alla formazione delle preferenze. L'intergovernativismo ritiene che per

[29] J. Habermas (1992), *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, in Praxis International, 12, pp, 1-19.

decifrare le dinamiche dell'integrazione sia necessario andare fino alle entità primarie del processo, cioè, non gli esecutivi degli stati membri, ma al processo politico interno agli stati membri e quali attori sono coinvolti nelle decisioni europee e le formazioni degli interessi e delle preferenze[30]. Si deve tener conto anche delle diverse condizioni sociali ed economiche, del ruolo della politica estera e della posizione che ciascun paese possiede nell'economia internazionale. Gli stati non intendono rinunciare ad esercitare il loro potere sulle questioni di interesse vitali per i loro paesi come, la sicurezza militare, l'influenza diplomatica, la sicurezza e l'ordine pubblico, il sistema giuridico e normativo, questioni di *high politics*, così il raggio d'azione dello *spillover* è limitato alla sfera delle *low politics*[31]. Analizzando l'approccio intergovernamentivista, lo studioso Moravcsik ritiene che, il sostegno al processo di integrazione dipenda da quanto le istituzioni comuni soddisfino le aspettative degli stati membri ed accrescono la legittimità degli esecutivi. Egli indica i modi in cui le istituzioni hanno incrementato i poteri dei governi degli stati membri che, tramite la riduzione dei costi di transazione, migliorano l'efficienza dei negoziati fra loro ed hanno rafforzato l'autonomia dei leader nazionali legittimando le politiche comuni che essi hanno tenuto opportune perseguire ed implementare a discapito dei gruppi nazionali[32].

La prospettiva intergovernativista offre, quindi, una visione relativista del processo dell'integrazione europea il quale viene lasciato alla volontarietà e alla volubilità degli stati membri per l'attuazione della loro agenda politica nazionale. L'integovernativismo sottovaluta il ruolo delle istituzioni sovranazionali come istituzioni che agevolino il processo di integrazione europea. Come sostiene

---

[30] S. J. Bulmer (1983), *Domestic Politics and European Community Policy making*, Journal of Common Market Studies, 21, 4, pp. 249-386.

[31] L. N. Lindberg, S. A Scheingold (1970). *Europe's would-be polity: Patterns of change in the European community*. N. J. Englewood Cliffs, Prentice-Hall. Propongono una classificazione delle categorie delle *high politics* che fanno parte 1) la sicurezza nazionale; 2) l'influenza diplomatica; 3) la partecipazione politica; 4) l'ordine pubblico e la sicurezza; 5) gli aiuti economici e militari; 6) il sistema giuridico-normativo. La sfera delle *low politics* 1) le relazioni economiche con altri paesi; 2) la promozione e lo sviluppo economico; 3) la regolamentazione del commercio, del lavoro e dell'agricoltura; 4) il controllo del sistema economico, monetario e della politica fiscale; 5) la cultura e la ricreazione; 6) il benessere sociale; 7) l'educazione e la ricerca.

[32] A. Moravcsik. (1993). *Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*. Journal of Common Market Studies, 31, 473-524.

Moravcsik, nella sua critica ai precedenti approcci teorici che hanno dato molta enfasi al livello sovranazionale, è necessario tornare al livello nazionale e prendere atto che le preferenze nazionali siano strutturate e promosse. L'integrazione europea può essere compresa al meglio come una serie di scelte razionali compiute dai leader nazionali in considerazione degli interessi economici dei gruppi nazionali e del potere relativo di ciascun stato nel sistema internazionale[33].

L'intergovernativismo, escludendo sia le dinamiche involontarie che l'azione autonoma delle istituzioni, offre una versione parziale del processo di integrazione europea che rimane imprevedibile, lasciato alla volontà e volubilità degli stati membri nell'attuazione della agenda nazionale, sottovalutando il ruolo delle istituzioni sovranazionali come fluidificanti nel processo di integrazione europea. Si può sostenere che l'intergovernativismo offre quindi una visione parziale del processo di integrazione e sia più adatto ad interpretare solamente i momenti topici dell'integrazione come la conclusione dei trattati e trascura, il prodotto finale del sistema Unione europea e le implicazioni che può avere sui sistemi nazionali nonché l'europeizzazione del policy *making* nazionale che sono aspetti di lungo periodo del processo di integrazione. L'intergovernativismo descrive l'articolazione e la negoziazione delle preferenze nazionali.

L'intergovernativismo è stato oggetto di alcune critiche in particolare nell'analisi di Daniel Wincott il quale, ha evidenziato alcuni limiti della teoria dell'intergovernativismo che considera una teoria non in grado di spiegare tutti gli aspetti dell'integrazione europea perché troppo concentrata sulle politiche di formazione delle preferenze nazionali e sulla negoziazione intergovernativa perdendo di vista le importanti innovazioni sopranazionali; pone scarsa attenzione al ruolo dei funzionari internazionali e agli attori transnazionali; non tiene conto delle interazioni tra le istituzioni sopranazionali, cioè del fatto che la realtà sopranazionale è una condizione necessaria per il processo di integrazione[34].

---

[33] A. Moravcsik (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Itaca, N.Y., Cornell University Press.

[34] D. Wicott (1995), *Action and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovermentalism*, Journal of Common Market Studies, 33, pp. 597-690.

1.6 La *governance* nella teoria dell'integrazione europea

Gli studi sulla teoria della *governance* si occupano della produzione delle politiche e della loro implementazione. L'approccio della *governance* colloca il fenomeno Unione europea in un ampio contesto in cui gli attori sono progressivamente legati da un'interdipendenza. Parlare di *governance* significa ampliare il campo di osservazione, perché il temine *governance* "abbraccia le istituzioni di governo, ma ingloba anche meccanismi informali e non governativi attraverso i quali, persone ed organizzazioni entro quel campo, avanzano e soddisfano i propri bisogni. Concentrandosi sui processi di *policy* anziché sulle singole strutture organizzative dei decisori, rimanda a dimensioni di analisi più adeguate a cogliere dimensione e senso del cambiamento[35].

La *governance* si propone di spiegare il fenomeno dell'integrazione concentrandosi sul *policy making* e sulla natura e sugli effetti che le politiche hanno negli stati membri e sul sistema europeo. Al contrario degli intergoernativisti, che definiscono l'Unione europea come un "agone politico" nel quale gli stati si battono per promuovere i propri interessi, la *governance* rivela che le scelte dei governi nazionali siano sempre più condizionate dall'agenda europea e dalle priorità fissate dalle istituzioni comuni. Secondo la teoria di *governance* lo scopo del negoziato, è quello di trovare la soluzione migliore ai problemi comuni. L'approccio di *governance* evidenzia il coinvolgimento di una pluralità di attori e prevede la pluristratificazione del potere senza arrivare alla formazione dei suoi diversi livelli. Lo studioso Hix evidenzia che tramite il suo operare l'Unione europea abbia progressivamente trasformato la politica e il governo sia nazionale che europeo in un sistema di governo pluristratificato non gerarchico, deliberativo e apolitico, attraverso un intreccio complesso di reti pubbliche e private e di agenzie quasi

[35] ROSENAU J.N. (1992), *Governance, Order, and Change in World Politics*, in J.N. Rosenau, E. Czempiel (Eds.).

autonome, il cui interesse primario e la deregolamentazione e la ri-regolamentazione[36]. Il termine di *governance* si è diffuso in maniera moto rapida nel dibattito scientifico dopo Maastricht quando più forte è diventata la questione istituzionale degli assetti necessari a sostenere le ambizioni integrative dell'Unione europea. Giandomenico Majone, viste le trasformazioni e come si è ridisegnata l'Unione europea, considera l'UE un *regolatory state*[37] del mercato che agisce come un *web* di *networks* di istituzioni regolatorie nazionali e sovranazionali tenute insieme da valori ed obbiettivi condivisi e da un comune stile di *policy making* e la *governance* ha il merito di dimostrare come, in linea al lavoro svolto dagli esecutivi, si sia diffusa una cultura di consultazione, di *networking* e del dialogo a cura degli attori minori. Il concetto di *governance* sposta quindi l'attenzione sulla soluzione dei problemi politici attraverso specifiche configurazioni di istituzioni, organizzazioni e pratiche governative ed extra governative. Un ruolo importante nell'approccio di *governance* lo svolgono i *policy networks* che contribuiscono a diffondere informazioni ed aiutano ad intraprendere azioni collettive. Il diffondersi dei *policy networks* però, implica anche una tecnicizzazione e depoliticizzazione del processo decisionale e della politica ponendo di fatto la questione di come garantire la legittimità e l'efficienza che insieme alla democraticità dell'Unione europea sono oggetto di dibattito tra gli studiosi di politiche europee. Essendo diventata l'Unione europea un sistema complesso, gli altri approcci teorici dell'integrazione non sono in grado di spiegare il processo di integrazione. Per tale motivo, ultimamente, l'approccio della *governance* ha trovato maggiore successo cercando di indagare sulle caratteristiche costruttive dell'Unione europea, non solo come una variabile dipendente del processo di integrazione, ma come una forma politica sui *generis* in grado di condizionare essa stessa l'evoluzione del processo di integrazione.

[36] S. Hix (1998). *The Study of European Union II: The "New Governance" Agenda an Its Rivals*, Journal of European Public Policy, 5, pp. 38-65.
[37] G. Majone (1994). *The Rise of Regulatory State in Europe, West European Politics*, 17, 3, pp. 77-101.

1.7 La *governance* multilivello

Per quanto concerne la su struttura istituzionale, l'Unione europea rappresenta senza ombra di dubbio il modello della *governance* multilivello. Ma il termine di *governance* multilivello è entrato nel dibattito scientifico europeo nella prima metà degli anni '90 grazie al lavoro di Gery Marks, il quale ricostruisce le fasi del *policy making* europeo in relazione alle modifiche istituzionali a partire dall'Atto unico europeo. Nella sua analisi queste modifiche istituzionali hanno portato: alla perdita della capacità dei governi degli Stati nazionali di aggregazione e rappresentanza degli interessi domestici in campo sovranazionale; ad una netta indipendenza degli organismi europei riguardo la strategia e l'azione; alla caratteristica del potere decisionale diffusa fra una molteplicità di attori pubblici e privati a diversi livelli di governo e non più concentrata in un unico attore o in una sola sede; alla connessione reticolare fra arene decisionali attraverso collegamenti che sfuggono al controllo dei governi centrali nazionali[38]. Per Marks questa evoluzione ha ridisegnato il processo di produzione delle politiche generando un sistema di *governance* multilivello che comprende una molteplicità di istituzioni autoritative ai livelli decisionali sovranazionale, nazionale e subnazionale, e caratterizzato da intricati giochi di autorità condivisa, competizione e interdipendenza[39]. La *governance* multilivello rimanda ad un *policy making* che non si limita a collegare processi esistenti di *decision making* con sede a Bruxelles ma è un processo che riorganizza l'esistente, modificando gli assetti e le posizioni degli attori. L'obiettivo finale perseguito attraverso la strutturazione di un sistema basato sulla *governance* multilivello è

[38] Marks, G. (1993). *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. In A. Cafruny, & G. Rosenthal (Eds.), The State of the European Community (Volume 2). Harlow: Longman.
[39] Hooghe. L., Marks. G. (1997). *The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration*. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1. N° 004; http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-004a.htm

permettere ai *decision makers* di sistemare il sistema per riflettere l'eterogeneità dei fini e dei mezzi di una politica pubblica[40].

Ricongiungendosi al processo di integrazione europea, si parla di *governance multilivello* facendo riferimento alla divisione delle competenze tra UE e Stati membri, al riguardo dell'evoluzione nel tempo il concetto di *governance multilivello* che designa l'articolarsi della divisione di competenze e di rapporti non più soltanto tra UE e Stati membri, ma anche con il coinvolgimento dei livelli sub-nazionali che, a partire dalla fine degli anni Ottanta con la prima riforma dei Fondi strutturali del 1988[41], hanno iniziato a stingere relazioni dirette con le istituzioni comunitarie, sia attraverso la gestione dei Fondi strutturali, sia insediando a Bruxelles uffici di rappresentanza, segni evidenti della partecipazione delle autonomie locali all'integrazione europea, intesa come processo capace al tempo stesso di ridurre le disparità socio-economiche territoriali e rispettare le specificità locali.

La piena implementazione di una *governance* multilivello efficiente deve consentire la compiuta applicazione del principio di sussidiarietà, un elemento fondamentale per il funzionamento dell'Unione Europea e per il processo decisionale. Il principio di sussidiarietà è sancito dall'articolo 69 del TFUE che rimanda al Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità[42], e figura accanto a due altri principi fondamentali per il processo decisionale europeo: il principio di attribuzione e di proporzionalità.

---

[40] Hooghe, L., Marks, G. (2003). *Uraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*. The American Political Science Review, Vol.97, No.2. http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/hooghe.marks_.unravelingcentralstate.apsr_.2003.pdf

[41] REGOLAMENTO (CEE)N. 2052 / 88 DEL CONSIGLIO del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti. Il regolamento è volto a ridurre il divario di sviluppo e a promuovere la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione europea (UE). In tal modo migliora l'efficacia degli interventi strutturali comunitari, rafforzando la concentrazione degli aiuti e semplificando il loro funzionamento mediante una riduzione degli obiettivi prioritari d'intervento. Il regolamento contribuisce inoltre a precisare le competenze degli Stati membri e della Comunità durante tutte le fasi: programmazione, sorveglianza, valutazione e controllo. https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31988R2052&from=IT

[42] Trattato di Lisbona. Protocollo (n.2): Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F02

La partecipazione negli svariati processi di decisione politica di agenti diversi, fa sì che l'effettiva responsabilità di ciascun agente sfumi o che la stessa venga attribuita unicamente al livello europeo, facendo che l'Unione europea nel suo complesso sia ritenuta responsabile di decisioni che, in realtà, vanno ricondotte a decisioni assunte dal sistema di *governance* multilivello. Questo costituisce uno dei principali problemi dal punto di vista costituzionale posti dalla *governance* multilivello, cioè l'alleggerimento della responsabilità politica. Tale caratteristica del sistema di *governance* multilivello finisce per mettere in discussione in modo continuo il processo di integrazione europea, in quanto l'Unione europea è sistematicamente ritenuta responsabile delle decisioni prese. La responsabilità viene scaricata dagli Stati membri verso l'Unione europea e quest'ultima finisce per essere ritenuta responsabile per tutte le problematiche che si producono internamente nel quadro istituzionale. In questa prospettiva, la *governance* multilivello, come intesa nell'attuale modello di integrazione, potrebbe diventare un ostacolo per il progetto europeo, nella misura in cui rende difficile la costruzione di una identità europea. Nel momento in cui i risultati non sono positivi si determina un indebolimento della prospettiva del processo di integrazione. Una chiarezza per quanto riguarda la responsabilità politica la troviamo nel Libro bianco del Comitato delle Regioni del 2009 dove si legge che: "La *governance* multilivello è un processo dinamico a carattere nel contempo orizzontale e verticale, che non diluisce affatto la responsabilità politica, ma, al contrario, se i meccanismi e gli strumenti sono pertinenti e correttamente applicati, favorisce l'appropriazione della decisione e dell'attuazione comune. Piuttosto che uno strumento giuridico, la *governance* multilivello rappresenta pertanto una «griglia d'azione» politica, la cui importanza non può essere compresa se analizzata solo sotto il profilo della ripartizione delle competenze"[43].

Oggi l'Unione europea si caratterizza per la sostituzione di un modello decisionale elitario, in cui i vertici degli esecutivi nazionali stringevano accordi nel *silent consensus* dell'opinione pubblica, con uno partecipativo in cui esiste una ampia

[43] Comitato delle Regioni. Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello, (2009/C 211/01). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089&from=IT

mobilitazione di gruppi sociali interessati ai risultati delle politiche europee, le regole per l'inclusione entro il processo decisionale sono oggetto di contesa e i decisori formali sono vulnerabili alle rivendicazioni di tali gruppi. Si parla quindi di una politicizzazione del processo decisionale attraverso un dibattito sulle finalità ed i mezzi delle politiche comuni che fa emergere una *polity* europea a seconda delle aree di *policy*.

Conclusioni del Capitolo

Da quanto descritto nel primo capitolo, non esiste ancora una *grand theory* che spieghi il processo di integrazione nel suo complesso, questo perché lo impedisce la natura sempre in evoluzione dell'Unione europea. Le teorie analizzate in precedenza non sono in grado individualmente di dare spiegazione al processo di integrazione.

L'approccio neofunzionalista, istituzionalista ed intergovernativo definiscono l'Unione europea come un'entità binaria in cui aspetti di sovanazionalismo si uniscano con elementi di intergovernativismo. L'Unione europea è un nucleo costituito da un sistema politico con istituzioni comuni, che stabilisce diritti e doveri per gli stati partecipanti e circondato da un *network* di unità individuali connesse fra loro da logiche intergovernative, forme di convergenza, cooperazione e coordinamento.

I progressi del processo di integrazione, la quantità e la qualità delle *policies* sono funzione primaria della negoziazione fra gli stati membri (rappresentati dall'intergovernativismo), che parallelamente si svolge tramite l'azione delle istituzioni (istituzionalismo) e si diffondono gli effetti espansivi di integrazione che le politiche e le pratiche comuni producono (neofunzionalismo). Il tipo di compromesso raggiunto sulla base delle preferenze e degli interessi degli stati membri determina l'equilibrio tra l'istituzionalismo e l'intergovernativismo.

L'intergovernativismo, il neofunzionalismo e l'istituzionalismo trascurano i fattori internazionali, dando priorità alle dinamiche interne dell'integrazione. Al termine Guerra Fredda, il nuovo contesto internazionale ha sottoposto l'Unione europea a forti pressioni esterne. Trovandosi in un nuovo ordine geopolitico l'Unione europea ha allargato i propri confini includendo nuovi stati, i quali facevano parte precedentemente di un altro sistema (allargamento 2004) alterandone la sua natura e la sua vocazione. Nella nuova situazione che si è venuta a creare posteriormente alla guerra fredda ed i cambiamenti del quadro politico-istituzionale avvenuti dopo il Trattato di Maastricht, gli studi sulla *governance* hanno cercato di mettere in luce la struttura modellare del governo europeo. Gli studi sulla *governance* hanno sfumato l'antitesi classica fra intergovenativismo e sovranazionalismo mettendo in rilievo la molteplicità dei livelli di governo e di attori che prendono parte alla *polity* europea. La *governance* tratta l'Unione europea come una variabile indipendente ed aiuta ad affrontare la questione dell'efficacia del sistema e della sua sostenibilità in termini di consenso da parte dei governi e delle opinioni pubbliche, cosa che gli altri approcci teorici non hanno dato abbastanza rilievo[44].

Tab. 1.1. Tabella riassuntiva-comparativa degli approcci teorici analizzati nel primo capitolo (la natura originale, le teorie di riferimento, gli attori coinvolti, l'evoluzione logica, la natura finale come risultato del processo)

[44] M. Jachtenfuchs (2001). *The Governance Approch to European Integration, Journal of Common Market Studies, 39, pp. 245-264.*

Federalismo	Funzionalismo	Neo-funzionalismo	Intergoverna mentalismo	Istituzionalismo	Governance
Volontarietà del processo con la base di un atto fondante, una Costituzione	Passaggio da cooperazioni settoriali e funzionali ad una forma di cooperazione internazionale	Processo informale che si può indirizzare ed espandere tramite l'azioni degli attori politici	Politica dominata dagli stati che perseguono i lori interessi non cedono porzioni di sovranità per la costruzione di un 'entità politica sovranazionale	Lo sviluppo dell'integrazione anche in momento di crisi facilitato dalle istituzioni comuni	La focalizzazione è posta sul prodotto finale dell'integrazione, rispetto a quello generico
Il conflitto può essere attenuato o fermato tramite il costituzionalismo	Teorie sull'indipendenza fra gli attori	Analisi del comportamento politico	Concezione di tipo realista dello stato e del suo Comportamento	Istituzionalismo,costruttivismo	Studi sulla governance a livello internazionale
Elite Politiche che convergono su un progetto comune	Interazione fra stati ed organizzazioni internazionali che assorbano gradualmente funzioni attribuite agli stati	È posta molta enfasi sul ruolo degli attori non statali come le istituzioni sovranazionali, le istituzioni transnazionali e i gruppi di interesse	Centralità degli esecutivi nazionali	Istituzioni comuni con preferenze verso le istituzioni sovranazionali	Pluralità di attori formali ed informali che operano a vari livelli territoriali, locali, nazionale, europeo e transnazionale
Atto formale costitutivo che prevede la divisione del potere e competenze tra centro e periferia	Organizzazioni ad hoc che sostituiscono i stati nello svolgimento di funzioni complesse che richiedono alta specializzazione	Spillover accompagnato dalla creazione di istituzioni sovranazionali per mantenere ed accelerare il processo di integrazione	Gli stati si impegnano nel processo integrativo nella misura in cui questo rispecchi le loro preferenze e porti benefici ai partecipanti	Le lacune nella progressione del processo di integrazione possono essere sopperite dall'autonomia delle istituzioni comuni	L'europeizzazione come dinamica in cui le politiche pubbliche realizzano una progressiva convergenza tra le politiche nazionali degli stati membri
Stato federale	Formazione comunità internazionale e pacifica che stabilisca gradualmente la pace mondiale	Sviluppo di una comunità europea che assicuri prosperità e sviluppo economico attraversi il dosaggio degli interventi statali e le dinamiche informali	Creazione di un'organizzazione che massimizzi gli interessi degli stati e rafforzi il ruolo degli esecutivi all'interno degli stati	Creazione di un sistema politico che faccia progredire l'integrazione senza aspirare ad una federazione di stati	L'Unione europea emerge come una agenzia di coordinamento delle politiche europee promuovendo una comune governance con effetti a diversi livelli di potere (subnazionale, nazionale, europeo)

Evoluzione della tesi di ricerca nei prossimi tre capitoli

Dopo aver evidenziato il contributo che ciascun approccio teorico ha fornito alla compressione del processo di integrazione nelle diverse fasi di sviluppo, nella seconda parte del lavoro, lo studio di ricerca si concentra sull'evoluzione del quadro istituzionale e sulla modalità di produzione ed implementazione delle politiche nell'Unione europea realizzando una comparazione interpretativa del governo dell'Unione europea, evidenziando i limiti ed i meriti delle modalità d'azione dell'originaria Comunità economica (Ce) e dell'attuale Unione europea. I campi di indagine si concentrano sul cambiamento del quadro politico istituzionale avvenuto con l'attuazione dei vari trattati, dal Trattato di Roma fino al Trattato di Lisbona, la ripartizione delle competenze istituzionali e dell'equilibrio istituzionale determinato dall'adozione del Trattato di Lisbona per poi approfondire successivamente lo studio sui ruoli e le competenze delle quattro Istituzioni "politiche"(Parlamento europeo (Pe), Commissione europea, Consiglio europeo e Consiglio) del quadro istituzionale europeo.

L'Unione europea nella sua evoluzione verso il rafforzamento del processo di integrazione è stata istituzionalizzata, politicizzata ed ha ottenuto una costituzionalizzazione dei Trattati. In ogni caso le sfide che l'Unione europea ha affrontato e sta affrontando, hanno messo in evidenza i limiti del metodo classico dell'integrazione europea, accrescendo l'insoddisfazione nella capacità di *problem solving* dell'UE e richiedendo una nuova fase della governance europea.

La terza parte della ricerca e incentrata allo studio del sistema di governance europea e del suo sviluppo nei meccanismi decisionali e di implementazione delle politiche dell'Unione europea. Il concetto di governance difatti è il più diffuso sia per quanto riguarda le Istituzioni europee che per il processo di integrazione europea. Esso ha contrassegnato una svolta nella riflessione sulle istituzioni europee, ed ha posto

l'accento sull'esistenza di un sistema di regole, di procedure e di poteri che ormai prescinde dalla volontà degli stati membri.

L'indagine parte dall'analisi del "Libro bianco sulla governance europea" pubblicato dalla Commissione europea nel luglio 2001. Il contenuto e gli obbiettivi di questo documento, nel quale vengono definiti i principi, a partire dai quali ri-articolare il processo di policy making europeo, da inizio a quel processo di implementazione ed attuazione delle politiche. Il testo costituisce inoltre, una proposta di riforma degli strumenti di presa della decisione politica e rappresenta il tentativo da parte della Commissione di acquisire legittimità, fiducia e consenso da parte dei cittadini europei.

A partire dalla fine degli anni Ottanta (prima riforma dei Fondi strutturali[45] 1988, prevista dall'Atto Unico Europeo), essi hanno iniziato a stringere relazioni dirette con le istituzioni comunitarie, sia attraverso la gestione dei Fondi strutturali sia insediando a Bruxelles uffici di rappresentanza, segnando una partecipazione delle autonomie locali all'integrazione europea intesa come processo capace di ridurre le disparità socio-economiche territoriali e rispettare le specificità locali.

La ricerca procede con lo studio del sistema di governance europea in seguito al Trattato di Lisbona, analizzando il processo decisionale, il ruolo delle istituzioni nell'influenzare lo stesso e dei metodi decisionali della governance europea quali: il metodo comunitario, quello intergovernativo e di coordinamento aperto, comparando l'utilizzo e i risultati ottenuti da questi metodi. La terza parte del lavoro si concluderà con un'analisi del ruolo delle istituzioni e dei modelli decisionali: quello intergovernativo e sovranazionale, terminando con la governance economica europea.

[45] I Fondi strutturali contribuiscono a realizzare l'obiettivo della coesione economica e sociale dell'Unione europea. Le loro risorse sono utilizzate per ridurre il divario tra le regioni dell'Ue. Sono quattro i Fondi strutturali: 1) Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); 2) Fondo sociale europeo (FSE); 3) Fondo europeo agricolo e garanzia (FEOGA); 4) Strumento finanziario de orientamento della pesca (SFOP).

La quarta e ultima parte del lavoro, è dedicata agli sviluppi recenti dell'Unione europea analizzando le conseguenze della crisi finanziaria, l'arresto del processo di integrazione, le risposte del sistema di governance ed il ruolo delle istituzioni europee durante la crisi finanziaria. È affrontato anche il tema di legittimità e democrazia nel sistema di governance, la nuova governance europea secondo le teorie dei "nuovi intergovernamentalisti", dei "nuovi sovranazionalisti" e dei "nuovi parlamentaristi". Infine, si individuano alcune proposte per far ripartire il processo di integrazione.

A partire dal 2008 l'Unione europea si è trasformata radicalmente nel corso della crisi dell'euro che si è sviluppata. Essa ha messo in discussione l'equilibrio tra le due costituzioni previsto dal Trattato di Lisbona (intergovernativa e sovranazionale), rafforzando impetuosamente la costituzione intergovernativa a cui il Trattato ha affidato la gestione della politica economica e finanziaria. Grazie al framework decisionale l'unione europea aveva a disposizione tutti gli strumenti necessari per fronteggiare la crisi finanziaria. Per questo motivo è improprio sostenere che l'UE si sia trovata impreparata ad affrontare le sfide della crisi finanziaria. Tuttavia, è anche evidente che gli strumenti di cui ha potuto disporre non hanno funzionato come ci si aspettava, tant'è che la crisi finanziaria si è protratta come mai era accaduto in passato. Le decisioni prese sono risultate regolarmente troppo limitate e sono arrivate sempre molto in ritardo. La difficoltà nel gestire la crisi finanziaria ha accentuato le divisioni all'interno dell'Eurozona, tra gli stati debitori del Sud e gli stati creditori del Nord. La costituzione intergovernativa non ha fornito le giuste risposte e soluzioni alla crisi ed ha prodotto una mancanza di democraticità e legittimazione delle sue decisioni. Per far fronte al problema di democraticità e legittimazione delle decisioni, molti analisti sono di comune accordo col fatto di rivedere i Trattati per ridurre il potere concesso al Consiglio europeo nel recente periodo. È infatti il Trattato di Lisbona (2009) a trasformare la composizione del Consiglio d'Europa, eliminando la Presidenza a rotazione e istituendone una stabile (per due anni e mezzo, rinnovabile).

CAPITOLO II

2. L'evoluzione del quadro istituzionale dell'Unione europea. Istituzionalizzazione, Costituzionalizzazione dei Trattati e progressiva Politicizzazione dell'UE.

Nel secondo capitolo verranno introdotti i temi che presi in esame nello stesso, una sorta di abstract dei paragrafi.

Il punto di partenza di questo capitolo sarà l'analisi dell'evoluzione istituzionale e le modalità di produzione ed implementazione delle politiche nell'Unione europea, ponendo l'accento sul confronto interpretativo del governo dell'UE ed evidenziando i limiti ed i meriti delle modalità d'azione non solo dell'originaria Comunità economica ma anche dell'attuale Unione europea.

Il Trattato che istituiva la Comunità economica europea del 1957 è rimasto immutato fino all'adozione dell'Atto unico europeo nel 1986 ed il processo di integrazione è avanzato a fasi alterne senza che il documento fondamentale che definiva i ruoli, i poteri e le procedure del sistema comunitario venisse toccato. Oggigiorno l'Unione europea è diversa in molti aspetti dalla Comunità economica europea. Dall'adozione dell'Atto unico europeo ad oggi si è assistito ad una riscrittura continua dei trattati, i quali hanno portato mutamenti significativi in termini di struttura istituzionale, politiche e procedure di *policy making*.

Sono state diverse le fonti che hanno spinto a revisionare i trattati dell'UE come: il cambiamento dell'ordine geo-politico degli inizi anni 90' con l'unificazione tedesca; la caduta del regime sovietico nell'Europa dell'Est portando il ritorno alla democrazia dei paesi facenti parte dell'Unione sovietica, il processo di globalizzazione economica e finanziaria, l'evoluzione interna della stessa struttura

istituzionale dell'Unione. La revisione dei trattati avviene utilizzando come principio decisionale l'unanimità dei governi degli stati membri, e i processi di revisione sono sempre stati esercizi di bilanciamento tra la conservazione dell'esistente, la necessità di rispondere a nuove sfide e la gestione delle dinamiche interne dello stesso processo di integrazione. Revisionando i trattati, cambiano le politiche pubbliche ed il loro mutamento presente nei trattati, determina anche un mutamento delle procedure decisionali e di implementazione dell'Unione europea, causando a sua volta anche un mutamento dei ruoli ma anche delle funzioni e dei poteri istituzionali. I processi di riforma dei trattati hanno delineato un percorso importante nel cambiamento dell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea.

Vediamo in sintesi le novità introdotte nel Trattato di Lisbona.

Il primo elemento da sottolineare è la crescita rilevante del ruolo e del potere del Parlamento europeo. La rapida estensione della procedura di co-decisione in molte aree del *policy making* comunitario ha dato al Parlamento europeo un vero e proprio ruolo di co-legislatore con diritto di emendare o porre il veto sulla legislazione comunitaria. Nonostante si siano fatti passi avanti per dare più potere al Parlamento europeo, unica istituzione comunitaria eletta direttamente dai popoli dell'Unione europea, il *policy making* europeo rimane, nella maggioranza delle decisioni prese, saldamente nelle mani degli stati membri svolte nell'ambito del Consiglio europeo. Quest'ultimo determina tutte le grandi scelte strategiche dell'UE e, nei campi più delicati e politicizzati del processo di integrazione, svolge funzioni esecutive, propositive e di sorveglianza.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, alle istituzioni dell'Unione europea venne dedicato il titolo III del Trattato sull'Unione europea (TUE). Il concetto di quadro istituzionale nasce dall'esigenza di unificare le istituzioni, al fine di garantire l'unità e la coerenza del sistema nel suo insieme e costituendo la tappa finale del processo iniziato con l'Atto unico europeo.

A partire dal Trattato di Maastricht, l'unità del quadro istituzionale è stata garantita nei trattati attraverso l'articolo 3 TUE il quale stabiliva che "l'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte

per il perseguimento dei suoi obiettivi, sviluppando allo stesso tempo "l'*acquis* comunitario". La definizione di un quadro unico si è resa indispensabile per via della complessità della struttura a pilastri introdotta dal trattato e della conseguente distinzione tra il metodo comunitario e il metodo intergovernativo.

Il Trattato di Maastricht ha definito un'architettura istituzionale basata su tre pilastri: quello comunitario; quello della politica comune degli affari esteri e della sicurezza; ed il pilastro della cooperazione giudiziaria e di polizia. Mentre il primo pilastro era di carattere sopranazionale, gli altri due erano intergovernativi e pertanto ad essi non veniva applicato il metodo "comunitario".

La firma del Trattato di Lisbona avvenuta il 13 dicembre 2007 costituisce l'evento conclusivo di un lungo processo di riforma iniziato nel corso degli anni Novanta, caratterizzato da una serie di revisioni dei trattati, che tuttavia non hanno permesso di fornire risposte soddisfacenti a quesiti istituzionali di fondamentale importanza. Venne definita una ripartizione dei ruoli e delle competenze delle istituzioni "politiche" europee e creato un modello strutturato a quattro istituzioni le quali partecipano al processo decisionale: il Parlamento europeo, la Commissione europea, il Consiglio europeo ed il Consiglio.

Il ruolo e le funzioni del Parlamento europeo sono stabiliti dall'articolo 14 del TUE. Esso esercita, congiuntamente al Consiglio, le funzioni legislative e di bilancio, funzioni di controllo politico e consultive ed elegge il Presidente della Commissione.

Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona sono numerose e capaci di rafforzarne ulteriormente il ruolo nel quadro istituzionale dell'Unione del Consiglio europeo.

Il Trattato di Lisbona porta a compimento il processo di assimilazione del Consiglio europeo alle altre istituzioni. L'articolo 13 TUE, inserisce il Consiglio europeo tra le istituzioni dell'Unione. Questa posizione maggiormente integrata nel meccanismo istituzionale si rifletterà anche in un parziale allineamento delle modalità di funzionamento e delle procedure decisionali del Consiglio europeo su quelle del Consiglio, ammettendosi che, in alcuni casi, le delibere possano essere adottate a

maggioranza qualificata con l'applicazione delle stesse regole di calcolo che valgono per il Consiglio.

Nel terzo capitolo della mia tesi vedremo meglio il ruolo del Consiglio europeo dentro il sistema di *governance* europea.

Il Consiglio ha una natura complessa che deriva dall'essere al contempo un organismo intergovernativo e un'istituzione dell'Unione. Tuttavia, in seguito all'istituzionalizzazione del Consiglio europeo non è più l'unica istituzione dell'Unione che rappresenta gli Stati membri nel quadro istituzionale dell'Unione: la sua presidenza semestrale coesiste con la presidenza permanente del Consiglio europeo. La presidenza delle formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione "Affari esteri", è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio secondo un sistema di rotazione paritaria, conformemente a quanto stabilito dal Consiglio europeo in una decisione adottata a maggioranza qualificata. Il Consiglio resta un'istituzione unica sebbene siano previste diverse formazioni di cui due, Affari generali e Affari esteri, direttamente nei trattati. Esso esercita la funzione legislativa e la funzione di bilancio, congiuntamente al Parlamento europeo e funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati. Tali funzioni includono l'attribuzione della delega legislativa ed esecutiva alla Commissione, congiuntamente al Parlamento. In casi debitamente motivati o quando previsto dai trattati, la delega esecutiva può essere attribuita anche al Consiglio.

La Commissione venne definita dall'articolo 17 del TUE, il quale affidava alla stessa il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione e al fine di adottare le iniziative appropriate. Inoltre, essa vigila sia sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù di essi, sia sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea, predilige l'esecuzione al bilancio e gestisce i programmi, esercitando funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione e infine avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi inter-istituzionali al fine di coinvolgere il Parlamento e il Consiglio nella preparazione del

programma di lavoro annuale della Commissione. Quest'ultima Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza, salvo la politica estera e di sicurezza. I membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo e si astengono da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti. L'indipendenza della Commissione rappresenta una caratteristica fondamentale del progetto, relativamente all'alta autorità. La progressiva affermazione del ruolo del Parlamento ha rafforzato le relazioni tra le due istituzioni all'insegna del controllo politico del Parlamento sull'indipendenza della Commissione.

Il secondo capitolo della tesi servirà per approfondire il tema dell'equilibrio istituzionale creatosi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Sulla base del quadro normativo introdotto dal Trattato di Lisbona, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ed il Trattato sull'Unione europea (TUE), si metteranno in evidenza la definizione dei ruoli, delle funzioni e dei poteri delle quattro istituzioni "politiche" prese in esame nella tesi. In primo luogo, questa ricerca servirà a far luce sulle competenze di queste istituzioni nel processo decisionale e l'implementazione delle politiche dell'Unione, facendo riferimento al quadro istituzionale come definito dai trattati, procedendo successivamente con delle conclusioni sulla classificazione della forma di governo creatasi dopo il Trattato di Lisbona.

Le riforme istituzionali apportate dal trattato di Lisbona sono molto più ampie rispetto a quelle introdotte dalle precedenti revisioni dei trattati. Il titolo III del TUE ha trasformato il precedente "metodo comunitario" adeguandolo alle disposizioni introdotte dal trattato di Lisbona che istituiscono un nuovo quadro istituzionale in cui il Consiglio europeo definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali, la Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione europea e adotta iniziative adeguate a tal fine ed il Parlamento europeo ed il Consiglio esercitano congiuntamente la funzione legislativa e la funzione di bilancio sulla base delle proposte della Commissione. Il Trattato di Lisbona estende tale metodo decisionale specifico dell'Unione europea a nuovi settori delle sue attività legislative e di

bilancio e prevede la possibilità che il Consiglio europeo possa, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, ampliare l'applicazione della votazione a maggioranza qualificata e della procedura legislativa ordinaria, rafforzando così il metodo dell'Unione. Queste sono le cosiddette clausole "passerella" le quali rivelano un'effettiva tendenza ad una applicazione quanto più ampia possibile del metodo Comunitario, i cui elementi essenziali si riassumono nel diritto di iniziativa della Commissione e nel processo decisionale congiunto di Parlamento europeo e del Consiglio. Tali elementi sono stati tutelati dal Trattato di Lisbona nella misura in cui al Consiglio europeo viene riconosciuto un ruolo specifico nel fornire gli impulsi e definire gli orientamenti dell'Unione europea, definendo così i suoi obiettivi e le sue priorità strategiche senza interferire con il normale esercizio dei poteri legislativi e di bilancio dell'Unione europea.

La piena utilizzazione di tutte le innovazioni istituzionali e procedurali introdotte dal Trattato di Lisbona richiede un'approfondita cooperazione permanente tra le istituzioni che partecipano alle diverse procedure, traendo pienamente vantaggio dai nuovi meccanismi forniti dal trattato, in particolare gli accordi inter-istituzionali. L'organizzazione della cooperazione inter-istituzionale nel processo decisionale sarà la chiave del successo dell'azione dell'Unione europea alla luce della crescente importanza di una programmazione strategica pluriennale e di una programmazione operativa annuale per garantire un'efficace attuazione delle procedure decisionali, riconosciuta dai trattati stessi.

Dall'Atto unico europeo fino ad oggi, l'Unione europea ha avuto quindi una estensione delle competenze, del territorio ed un approfondimento del processo di integrazione. Il passaggio dalla Comunità economica europea all'Unione europea ha conosciuto un processo di istituzionalizzazione della UE. L'accumularsi delle sfide percepite come sfide comuni dagli stati membri, la creazione di reti di relazioni tra diversi attori che sono stati chiamati a dare vita a politiche comunitarie ha portato alla creazione di sistemi di relazioni più approfonditi. Questi sistemi di relazioni sempre più densi ed estesi, si sono trasformate in vincoli ed opportunità per gli attori

coinvolti nel *policy making* comunitario. Questo processo di istituzionalizzazione è avvenuto sia giuridicamente, come fornito dai trattati, sia in spazi incorporati poi nell'*acquis* comunitario.

In questa fase di passaggio, abbiamo assistito anche alla costituzionalizzazione dei trattati grazie alle interpretazioni fornite dalla Corte di giustizia europea ed al riconoscimento e alla legittimazione che queste interpretazioni hanno ottenuto dai giudici nazionali. Il sistema giuridico europeo è da tempo un sistema verticalmente integrato all'interno quale i trattati svolgono la funzione di legge superiore dei paesi membri. In proseguo di tempi, si è passati ad una progressiva politicizzazione dell'Unione europea con forme di rappresentanza politica visibili e strutturate. L'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, essendo la massima istituzione politica e al tempo stesso il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo ed il peso esercitato dai partiti europei nella vita comunitaria, ha bilanciato l'istanza intergovernativa.

In qualsiasi caso, le sfide dell'Unione europea hanno messo in evidenza i limiti presenti nel metodo classico dell'integrazione europea. Lo sforzo di democratizzare completamente il *policy making* dell'Unione europea attraverso le istituzioni classiche della rappresentanza politica non ha ancora oggi raggiunto il successo. C'è una crescente insoddisfazione nella capacità di *problem solving* dell'Unione europea la quale richiede una nuova fase della *governance* europea.

2.1 Dai Trattati di Roma al Trattato di Lisbona. Cambiamenti del quadro politico istituzionale

L'Unione europea è il risultato di un lungo processo storico di integrazione volontaria tra stati nazionali rimasti indipendenti per secoli. Per la prima volta ha preso piede nella storia secolare del Vecchio Continente, un processo di questo genere. Tutti i precedenti tentativi di aggregazione degli stati europei furono

promossi dalla forza, mai dal consenso. L'UE è nata nel 1957 a Roma come progetto per la costruzione di un mercato integrato su scala continentale, anche se il primo seme dell'integrazione fu seminato dal Trattato di Parigi del 1952 che istituì la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)[46]. Sin dall'inizio, essa si è proposta come il più avanzato esperimento di regionalismo economico, configurandosi come un sistema integrato di regolamentazione di un mercato comune. Fu inevitabile che l'UE si sviluppasse a partire da un progetto di integrazione economica, dopo che l'Assemblea nazionale della Francia della IV Repubblica votò contro il Progetto di difesa comune europea nel 1954 (CED)[47]. Dopo quel voto, i principali leader dell'Europa occidentale decisero di promuovere l'integrazione politica attraverso l'integrazione economica[48]. I leader europei dell'epoca diedero inizio alla nascita della allora Comunità Economica Europea (Cee) come una risposta all'esigenza di chiudere una lunga epoca di guerre civili sul continente europeo[49]. L'UE nacque dunque come un patto per la pace tra paesi dell'Europa occidentale che avevano combattuto due guerre calde, per divenire quindi, mezzo secolo dopo, un patto per la pace tra paesi che avevano combattuto la successiva Guerra fredda. La crescita economica venne considerata una condizione per la promozione della pace e della libertà piuttosto che fine a sé stessa. L'Unione europea è dunque l'esito di un tentativo di fuoriuscire dalla soluzione vestfaliana delle rivalità inter-statali, anche se tale tentativo non ha mai ricevuto una giustificazione politica adeguata alla sua importanza storica. Con l'UE, gli stati nazionali europei hanno contribuito a costruire un ordine istituzionale sovranazionale, finalizzato a favorire una collaborazione sempre più stretta tra di

[46] Il trattato CECA, firmato a Parigi nel 1951, riunisce la Francia, la Germania, l'Italia e i paesi del Benelux in una Comunità il cui obiettivo è introdurre la libera circolazione del carbone e dell'acciaio e garantire il libero accesso alle fonti di produzione. Inoltre, un'Alta Autorità comune vigila sul mercato, sul rispetto delle regole della concorrenza e sulla trasparenza dei prezzi. Questo trattato è all'origine delle attuali istituzioni. Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0022&from=IT

[47] Contenuto del testo del Trattato sulla Comunità europea di difesa http://mjp.univ-perp.fr/europe/1952ced.htm

[48] Dinan, D. (2005), *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, New York, Palgrave Macmillan.

[49] Judt, T. (2005), *Postwar: A History of Europe Since 1945*, London, Penguin.

loro su questioni di comune interesse attraverso una combinazione di assetti intergovernativi e comunitari.

Per quasi trent'anni, fino all'adozione dell'Atto unico europeo nel 1986, il Trattato Cee firmato a Roma nel1957[50] è rimasto immutato ed il processo di integrazione è avanzato a fasi alterne. Il documento fondamentale che definiva i ruoli, i poteri e le procedure del sistema comunitario non venne toccato. Oggi l'Unione europea può considerarsi, per molti aspetti, molto lontana dalla Cee nata con il Trattato di Roma. Dall'Atto unico europeo si è assistito ad una riscrittura continua dei trattati che hanno portato a mutamenti molto significativi per quanto riguarda la struttura istituzionale, le politiche pubbliche e le procedure del *policy making*. Sono stati diverse le fonti che hanno spinto gli stati membri a mettere mano frequentemente sui trattati passando dalla globalizzazione economica e finanziaria, il cambiamento dell'ordine geopolitico europeo, in particolare l'unificazione tedesca ed il ritorno alla democrazia dei paesi dell'Europa dell'Est, evoluzione interna della struttura istituzionale dovuta ai conflitti via via generati tra Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea. I processi di revisione dei trattati sono dei processi di bilanciamento sospesi in bilico tra la conservazione dell'esistente, la necessità di rispondere a nuove sfide e la gestione delle dinamiche interne dello stesso processo di integrazione, in quanto la riforma dei trattati avviene utilizzando il principio decisionale dell'unanimità dei governi dei stati membri. Per fare tutto ciò, i governi degli stati membri intervengono sull'oggetto della decisione comunitaria: quali politiche, chi è intitolato a decidere, quali saranno gli attori istituzionali coinvolti e a che titolo, ma anche le procedure applicate di volta in volta su come verranno prese le decisioni. Questo comporta un mutamento delle politiche pubbliche presenti nei trattati le quali conseguentemente determinano un mutamento delle procedure decisionali e di implementazione delle politiche dell'Unione

[50] Esso istituiva la Comunità economica europea (CEE) cui aderivano sei paesi (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) con l'intento di collaborare insieme verso l'integrazione e la crescita economica, attraverso gli scambi commerciali. Dava vita ad un mercato comune basato sulla libera circolazione di: merci, persone, servizi, capitali. Fu sottoscritto parallelamente ad un secondo trattato che istituiva la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom). Il trattato di Roma è stato modificato a più riprese e oggi si chiama trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Testo originale del Trattato CEE https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT

europea, che a sua volta causa una modifica nel tempo dei ruoli, delle funzioni e dei poteri delle istituzioni comunitarie.

I processi di riforma dei trattati, a partire dall'Atto unico europeo, hanno delineato dei percorsi importanti di trasformazione dell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea.

A questo proposito osserveremo i mutamenti introdotti nei trattati dall'Atto unico europeo al Trattato di Lisbona, riassumendo le modifiche sulle finalità, le procedure ed i poteri delle quattro istituzioni presi in esame (Commissione, Consiglio, Consiglio europeo e Parlamento)

Atto unico europeo (firmato il 17/02/1986 ed entrato in vigore il 1/07/1987)[51]:

L'Atto unico europeo mirava al completamento del mercato unico, ad una maggiore cooperazione politica, ad un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e mirava a rilanciare il processo di integrazione economica.

Le procedure del *decison making* sono state modificate con l'introduzione del voto a maggioranza qualificata in diverse materie relative al completamento del mercato comune, l'introduzione della procedura di cooperazione, introduzione della procedura del parere conforme per l'adesione dei nuovi membri e per la stipula degli accordi con stati terzi o che comportino implicazioni notevoli per il bilancio comunitario.

La Commissione europea si è vista espandere il diritto di iniziativa a nuove aree di *policy* relative al completamento del mercato unico.

Il Consiglio dell'Unione europea ha visto l'introduzione del voto a maggioranza qualificata in molte materie relative al mercato unico.

Al Consiglio europeo venne garantito per la prima volta lo status legale.

[51] Gazzetta ufficiale delle Comunità europee N. L 169 / 20. 29-6-87 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/AFI&from=IT

Al Parlamento europeo venne estesa l'autorità legislativa in caso di procedura di cooperazione.

Trattato di Maastricht (firmato il 07/02/1992 ed entrato in vigore il 1/11/1993)[52]:

Con il Trattato di Maastricht si ebbe la divisione delle politiche dell'Unione europea in tre aree fondamentali, i cosiddetti tre pilastri dell'Unione europea. Il primo pilastro riguardava la definizione del processo dell'unione economica e monetaria. Il secondo pilastro riguardava l'inizio della politica estera e della sicurezza comune (PESC), ossia la costruzione di una politica unica verso l'esterno. Il terzo pilastro riguardava la cooperazione in materia della giustizia e degli affari interni (GAI) ed era dedicato alla costruzione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, in cui vi fosse collaborazione contro la criminalità a livello sovranazionale.

È stata introdotta la procedura di co-decisione e della possibilità di *opting-out* da parte degli stati membri rispetto ad alcune politiche pubbliche comunitarie. Si istituisce la cittadinanza dell'Unione europea che affianca quella nazionale.

La Commissione europea estende i suoi poteri relativi all'unione economica e monetaria e alla politica estera, estensione dei campi di *policy* nei quali è prevista l'iniziativa legislativa della Commissione.

Il Consiglio dell'Unione europea guadagna un'estensione del numero delle decisioni prese secondo il principio del voto a maggioranza qualificata, attribuendogli il potere di proporre, insieme alla Commissione, misure legislative in materia di politica estera e di adottare decisioni all'unanimità in margine al diritto comunitario in tema di PESC e GAI.

Al Consiglio europeo venne assegnata la responsabilità di definire le linee politiche generali di sviluppo dell'Unione europea.

[52] TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee N. C 191 / 1. 29-7-92. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=IT

Il Parlamento europeo ha il diritto di emendare e approvare in via definitiva le norme prodotte nelle aree di *policy* soggette alla nuova procedura di co-decisione, si è visto incrementare il suo ruolo nella procedura di nomina della Commissione.

Trattato di Amsterdam (firmato il 2/10/1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999)[53]:

Con il trattato di Amsterdam è avvenuto l'avvio definitivo dell'unione economica e monetaria (Banca centrale europea (Bce) e Sistema europeo delle banche centrali (Sebc). Avvio di una politica di difesa comune e di una cooperazione giudiziaria e riforma della PESC. Esso ha modificato la procedura di co-decisione e ha introdotto la procedura di conciliazione. È stata inserita inoltre la procedura di cooperazione rafforzata e la procedura del metodo di coordinamento aperto.

La Commissione europea ha avuto un'estensione dell'area soggetta al diritto di iniziativa legislativa, si è rafforzato il ruolo del presidente della Commissione.

Il Consiglio dell'Unione europea ha ottenuto un'ulteriore estensione delle aree soggette al voto di maggioranza qualificata e di co-decisione con il Parlamento europeo e nuovi compiti relativi al secondo e terzo pilastro.

Il Consiglio europeo ha rafforzato il suo ruolo nella politica estera e di sicurezza comune.

Al Parlamento europeo si è riconosciuta una estensione dell'area soggetta a co-decisione con il Consiglio dell'Unione europea e gli è stato riconosciuto il diritto di approvare la nomina del Presidente della Commissione e della Commissione stessa.

[53] TRATTATO DI AMSTERDAM CHE MODIFICA IL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA, I TRATTATI CHE ISTITUISCONO LE COMUNITÀ EUROPEE E ALCUNI ATTI CONNESSI. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 340 / 1. 10- 11- 97. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=IT

Trattato di Nizza (firmato il 26/02/2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003)[54]:

Con il Trattato di Nizza si ebbero: la proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la preparazione e la definizione del processo di allargamento, il procedere delle riforme istituzionali necessarie all'allargamento ad Est dell'Unione europea, la creazione di una PESC e di una PESD più coordinate ed efficaci.

La Commissione europea ha visto rafforzare il ruolo del suo Presidente che può licenziare i singoli commissari e decidere la ricollocazione dei portafogli.

Al Consiglio dell'Unione europea è stata concessa un'ulteriore espansione dell'uso del voto a maggioranza qualificata prevedendo un nuovo peso dei voti assegnati ai singoli stati a partire dal 2005.

Il Consiglio europeo ha ottenuto un crescente ruolo di decisore politico legato al processo di allargamento.

Il Parlamento europeo ha ottenuto un'ulteriore estensione della procedura di co-decisione ed ha anche il diritto di ricorso alla Corte di Giustizia europea per la violazione delle proprie prerogative istituzionali alla pari con il Consiglio e la Commissione.

Trattato di Lisbona (firmato il 13/12/2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009)[55]:

Con il Trattato di Lisbona si mirava a completare le riforme istituzionali iniziate a Nizza e parte del testo del Trattato costituzionale che è stato bocciato nel 2005. Il Trattato di Lisbona ha abolito la divisione in pilastri formalizzata a Maastricht ed è

[54] TRATTATO DI NIZZA CHE MODIFICA IL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA, I TRATTATI CHE ISTITUISCONO LE COMUNITÀ EUROPEE E ALCUNI ATTI CONNESSI. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 80/1. 10-03-2001. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=IT

[55] TRATTATO DI LISBONA CHE MODIFICA IL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA E IL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ EUROPEA. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 306/1. 17-12-2007. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT

formalmente costituito da tre trattati: il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea del 1992 (TUE) e il Trattato di Roma del 1957 emendato e rinominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), più la Carta dei diritti fondamentali.

Il Trattato ha attribuito pieni poteri giuridici alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ha attribuito all'UE la personalità giuridica, il rafforzamento della politica estera e di sicurezza comune, introducendo la procedura di co-decisione in materia di cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni. Ha inoltre introdotto la figura dell'Alto Rappresentante per la politica estera (un ministro degli esteri) che sarà anche vicepresidente della commissione ma che risponderà del suo operato solamente al Consiglio affari generali e relazioni esterne.

La Commissione europea dal 2014 è composta da un numero di commissari pari a due terzi degli stati membri nominati secondo un meccanismo di rotazione periodica.

Al Consiglio dell'Unione europea è stata confermata la presidenza semestrale ed è stata estesa la regola della maggioranza qualificata nel campo della cooperazione in materia di Giustizia e affari interni.

Il Consiglio europeo avrà un presidente nominato in carica per due anni e mezzo rinnovabili, il quale ricoprirà anche funzioni di rappresentanza dell'Unione europea all'estero.

Il Parlamento europeo sarà composto da 750 deputati più il presidente, ottenendo un'estensione della procedura di co-decisione in materia di Giustizia e affari interni.

I percorsi di riforma dei trattati hanno tracciato linee-guida importanti per quanto riguarda il mutamento dell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea.

Il primo elemento da sottolineare è la crescita continua e rilevante del ruolo e dei poteri del Parlamento europeo. Con la creazione e la rapida estensione della procedura di co-decisione in molte aree del *policy making* comunitario, il Parlamento europeo ha assunto un vero e proprio ruolo di co-legislatore con diritto

di emendare o porre il veto sulla legislatura dell'Unione europea. Il dialogo continuo, la cooperazione ed il confronto tra la Commissione europea ed il Parlamento europeo, vennero rafforzati dai poteri, che quest'ultimo ha *acqui*sito nel processo di nomina del presidente della Commissione e della Commissione stessa. L'approfondirsi del legame tra Parlamento e Commissione ha portato a parlare di una politicizzazione[56] crescente di quest'ultima, anche se il processo di nomina della Commissione è stato sempre un processo politicizzato dominato dagli esecutivi degli stati nazionali. Nonostante il Parlamento europeo sia stato l'istituzione che, nel tempo, ha rafforzato maggiormente la propria posizione rispetto alle altre istituzione dell'Unione europea, continua a non dominare il processo legislativo. Il *policy making* comunitario, nella stragrande maggioranza delle decisioni prese, rimane fermamente ancorato al principio del consenso di tutti gli attori coinvolti. In definitiva, dall'Atto unico europeo ad oggi, il Parlamento europeo ha aumentato il suo peso nel *policy making* comunitario ma non ha ancora potuto giocare un suo forte ruolo incisivo nel politicizzare internamente il processo del *policy making*.

Discorso diverso per quanto riguarda il Consiglio europeo, nel ruolo del quale è riscontrabile la politicizzazione crescente dell'Unione europea. Il Consiglio europeo è nato negli anni '70 ed oggi è l'organo che racchiude tutti i capi di stato e di governo degli stati membri determinando tutte le grandi scelte strategiche dell'UE, nei campi più sensibili e politicizzati del processo di integrazione e svolge inoltre funzioni esecutive, propositive e di sorveglianza. Il Consiglio europeo è oggi il vero cuore politico dell'Unione europea e la sua leadership è stata rafforzata ulteriormente con il Trattato di Lisbona grazie all'istituzione della figura del presidente del Consiglio europeo. Tramite la produzione delle linee guida (le conclusioni del Consiglio) i quali definiscono i principali obiettivi politici che l'unione europea deve di volta in volta raggiungere, il Consiglio europeo definisce in maniera importante l'agenda politica ed istituzionale dell'Unione europea.

[56] Majone. G. (2002) "Le agenzie regolative europee", in Fabbrini. S. "L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale", Editori Laterza, pp. 171-199.

Il Consiglio europeo si è ritagliato un ruolo rilevante nel *policy making* dell'UE tramite la creazione di una serie di *policy making* che non fanno parte delle procedure legislative standard dell'UE in quanto non producono norme direttamente vincolanti ma che creano processi di *governance* che stimolano una convergenza volontaria tra le politiche pubbliche nazionali attraverso il metodo aperto di coordinamento (MAC)[57], ovvero attraverso meccanismi di *governance* non coercitivi.

Fino all'Atto unico europeo, l'Unione europea era un sistema istituzionale dedito alla regolazione economica. Con il passare del tempo il *focus* dell'azione comunitaria si allontana dalla regolamentazione economica del mercato interno, il *policy making* dell'UE. Da una parte diventa più tecnocratico ed isolato dalle influenze politiche, come nel caso dell'Unione economica e monetaria e del suo sistema di *govenance* basato sulla struttura Banca centrale europea-Sistema europeo delle banche centrali, dall'altro assume le forme di una *governance* che funziona grazie a pratiche non coercitive ed al tempo stesso molto politicizzata, data alla presenza di attori sociali rilevanti e dello stesso Consiglio europeo.

---

[57] Il metodo di coordinamento aperto nell'Unione europea (UE) può essere descritto come uno strumento giuridico non vincolante (*soft law*). Si tratta di una forma di politica intergovernativa che non si traduce in misure legislative vincolanti per l'UE e non richiede ai paesi dell'UE di introdurre o modificare le loro leggi. Il metodo di coordinamento aperto, creato originariamente negli anni novanta come parte della politica sull'occupazione e del processo di Lussemburgo, è stato definito come uno strumento della strategia di Lisbona (2000). Si trattava di un periodo in cui l'integrazione economica dell'UE avanzava rapidamente, ma i paesi dell'UE erano reticenti a dare maggiori poteri alle istituzioni europee. Tale metodo ha fornito un nuovo quadro di cooperazione tra i paesi dell'UE per far convergere le politiche nazionali verso alcuni obiettivi comuni. In base a questo metodo intergovernativo, i paesi dell'UE sono valutati da altri paesi dell'UE (*peer pressure*) e la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Il Parlamento europeo e la Corte di giustizia non svolgono praticamente alcun ruolo nel processo del metodo di coordinamento aperto. Esso viene utilizzato in settori che rientrano nella sfera di competenza dei paesi dell'UE, quali l'occupazione, la protezione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione professionale. Si basa principalmente su: identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere (adottati dal Consiglio); strumenti di misura definiti congiuntamente (statistiche, indicatori, orientamenti); «benchmarking», vale a dire l'analisi comparativa dei risultati dei paesi dell'UE e lo scambio delle migliori pratiche (procedura monitorata dalla Commissione).

A partire dall'Atto unico europeo il sistema istituzionale dell'Unione europea ha subito continui cambiamenti. L'accelerazione impressa dalle riforme ha creato un'estensione delle competenze e del territorio dell'Unione europea ed un approfondimento del processo di integrazione. L'Unione europea oggi interviene in molti più campi e la quantità dei rapporti che l'UE intrattiene con gli stati membri è aumentata sia in termini quantitativi che qualitativi.

2.2 Il Trattato di Lisbona e la ripartizione delle competenze istituzionali

Le innovazioni istituzionali introdotte nel trattato di Lisbona hanno creato le condizioni per un nuovo equilibrio istituzionale all'interno dell'Unione europea, consentendo alle istituzioni di sviluppare le attribuzioni ad esse conferite dai trattati, attraverso il rafforzamento del nucleo essenziale delle rispettive funzioni. Il trattato di Lisbona aumenta l'equilibrio istituzionale dell'Unione europea nella misura in cui rafforza le funzioni chiave di ognuna delle istituzioni politiche, potenziandone al contempo i rispettivi ruoli nell'ambito di un quadro istituzionale in cui la cooperazione tra le istituzioni è un elemento fondamentale al fine di raggiungere gli obiettivi e del successo del processo di integrazione dell'Unione europea[58].

Alle istituzioni dell'Unione il Trattato di Lisbona dedica il titolo III del TUE [59]. La nascita del concetto di quadro istituzionale è dovuta all'esigenza di unificare le istituzioni, al fine di garantire l'unità e la coerenza del sistema nel suo insieme e costituisce la tappa finale del processo iniziato con l'Atto unico europeo. A partire

[58] Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 sull'impatto del trattato di Lisbona sullo sviluppo dell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea (2008/2073(INI)), "Impatto del trattato di Lisbona sull'evoluzione dell'equilibrio istituzionale dell'Unione". http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+PDF+V0//IT

[59] TITOLO III TUE DISPOSIZIONI RELATIVE ALLE ISTITUZIONI Articolo 13. "L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni". https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

dal Trattato di Maastricht l'unità del quadro istituzionale è stata garantita nei trattati attraverso l'articolo 3 paragrafo 1 del TUE, il quale stabiliva che "l'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi, sviluppando allo stesso tempo l'*acquis* comunitario". La complessità della struttura a pilastri introdotta da detto trattato e della conseguente distinzione tra il metodo comunitario ed il metodo intergovernativo ha reso indispensabile la definizione di un quadro unico. Come annunciato precedentemente, il Trattato sull'Unione europea ha definito un'architettura istituzionale basata su tre pilastri: quello comunitario; quello della politica comune degli affari esteri e della sicurezza; ed il pilastro della cooperazione giudiziaria e di polizia. Il primo pilastro era di carattere sopranazionale, invece gli altri due erano di carattere intergovernativo facendo sì che il metodo "comunitario" non venisse applicato per questi due pilastri. Con la firma del Trattato di Lisbona, avvenuta il 13 dicembre 2007, si costituisce l'evento conclusivo del lungo processo di riforma iniziato tra la fine degli Ottanta e gli inizi degli anni Novanta, con una serie di revisioni dei trattati, che non hanno permesso di fornire risposte soddisfacenti ai quesiti istituzionali fino alla conclusione del trattato di Nizza, nel quale si è imposta la necessità di attuare una riforma istituzionale sostanziale che andasse oltre le esigenze di adattare le istituzioni all'imminente allargamento. La sezione II del Trattato di Lisbona mette in evidenza le nuove attribuzioni delle istituzioni dell'Unione e le basi giuridiche che disciplinano la ripartizione delle competenze che hanno modificato l'equilibrio istituzionale. Il trattato sull'Unione europea opera una chiara distinzione tra le istituzioni dell'Unione in senso stretto e gli organi e gli organismi dell'Unione, elencandole (le istituzioni "politiche" presi in esame nella tesi di ricerca) nell'articolo 13 del TUE. La dottrina ha proposto varie classificazioni delle caratteristiche appartenenti esclusivamente alle istituzioni[60]. Tra i principali criteri identificati figurano l'autonomia funzionale e procedurale e la loro istituzione tramite disposizioni delle fonti di diritto primario[61]. In

[60] Adam. R., Tizzano. A, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010

[61] Le fonti primarie, o diritto primario, comprendono essenzialmente i trattati istitutivi delle Comunità europee e dell'Unione europea. Tali trattati contengono le norme formali e sostanziali che costituiscono il quadro in cui le istituzioni attuano le varie politiche delle Comunità europee e dell'Unione europea. Fissano

quest'analisi si considererà prevalente il criterio formale stabilito dall'articolo 13TUE con il fine ultimo di operare una distinzione tra le istituzioni e gli altri organi di varia natura dell'Unione. All'interno della categoria delle istituzioni, i trattati sembrano tracciare una linea di demarcazione tra le istituzioni politiche, oggetto della mia analisi, le cui funzioni e attribuzioni generali sono delineate nel TUE e la Banca centrale e la Corte dei conti, elencate tra le istituzioni dell'Unione all'articolo 13 TUE ma le cui competenze sono definite esclusivamente nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)[62].

Quindi l'articolo 13 TUE definisce il quadro istituzionale dell'Unione europea. Come recita l'art.13, par.1, TUE, l'Unione europea dispone di "un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni". Le istituzioni che fanno parte di questo quadro istituzionale sono specificate nel secondo comma del suddetto articolo. Per come è formulato l'articolo, esso legittima nel contempo un'accezione più ampia, che comprende senza distinguere tutti gli organismi operanti nell'ambito dell'Unione, considerato che per assicurare la coerenza complessiva dell'azione dell'UE, che viene affermata dall'articolo 13 TUE, che deve essere in relazione al funzionamento del sistema istituzionale nel suo complesso[63]. Nonostante nel sistema istituzionale dell'Unione la nozione d'istituzione risulti riservata fin dalle sue origini alle sole istituzioni elencate nei trattati, si sono progressivamente affiancati ulteriori organi di diverso livello e di diverse funzioni: gli organi consultivi, nati sia sulla base di decisioni prese a livello di trattati e le decisioni autonome delle stesse istituzioni dell'Unione europea.

Le missioni affidate alle istituzioni sono elencate nell'articolo 13(1) TUE. Il primo compito affidato alle istituzioni è quello della promozione dei valori dell'Unione che viene definito dall'articolo 2 del TUE. Abbiamo a che fare con una lista ampliata

---

le norme formali che sanciscono la ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri e che fondano il potere delle istituzioni.

[62] Corte di giustizia europea articoli da 251 a 281 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Corte dei conti europea articoli da 285 a 287 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

[63] Adam. R., Tizzano. A, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010

rispetto ai Trattati di Maastricht e Amsterdam e che include il principio di pluralismo della società, della non discriminazione, della tolleranza, della solidarietà e della parità tra donne e uomini. L'articolo 3 del TUE definisce un secondo compito alle istituzioni dell'articolo 13 TUE, cioè quello di perseguire gli obiettivi dell'Unione europea[64]. Il Trattato di Lisbona sembra stabilire un equilibrio tra le istituzioni rappresentative riguardo il dovere di servire gli interessi dell'Unione, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, come definite dall'articolo 10 TUE[65]. Per il conseguimento di tutto ciò l'articolo 17 paragrafo 1 TUE fornisce la garanzia di coerenza, l'efficacia e la continuità delle politiche e delle azioni dell'Unione che richiedono una stretta cooperazione istituzionale, la cui mediazione è affidata all'operato della Commissione europea all'articolo[66].

---

[64] Articolo 3 TUE: 1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli. 2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima. 3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo. 4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro. 5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite. 6. L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati.

[65] Articolo 10 TUE: 1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. 3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. 4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

[66] La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi inter-istituzionali.

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le istituzioni erano elencate senza essere incluse in un'architettura solida e strutturata. Le istituzioni politiche sono le prime ad essere menzionate tra le istituzioni elencate nell'articolo 13 paragrafo 1 TUE: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio e la Commissione (fanno parte di questo elenco anche la Corte di giustizia dell'Unione europea, La banca centrale dell'UE e la Corte dei conti dell'UE che non saranno oggetto di analisi del mio lavoro). Il compito di aprire la lista è riservato al Parlamento europeo, il quale è l'organo democraticamente eletto e rappresentativo dei cittadini europei. Il carattere di queste istituzioni è determinato non solo dalla composizione di un'impronta politica, ma anche dalle funzioni assolte all'interno del sistema istituzionale attraverso la partecipazione al processo decisionale. Queste istituzioni, tramite le rispettive funzioni, orientano la vita e gli indirizzi politici dell'Unione. Quindi il rapporto tra queste istituzioni, per l'importanza del ruolo svolto dalle istituzioni nel far funzionare il sistema, necessitava di un definito assetto istituzionale dell'Unione che mantenesse l'equilibrio che lo caratterizza. La novità di maggior rilievo di quest'articolo risiede nell'inclusione al rango di istituzione del Consiglio europeo e della Banca centrale[67]. Il Consiglio europeo, la cui creazione è avvenuta nel 1974 su iniziativa dell'allora Presidente francese Valerie Giscard D'Estaing, è rimasto fino al Trattato di Lisbona un'entità informale, nonostante sia apparso all'interno dei trattati con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo solo con il Trattato di Lisbona si definiscono chiaramente le attribuzioni, la composizione e le competenze. L'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, la quale si temeva portasse un indebolimento del ruolo della Commissione europea, è stata approvata all'unanimità dei paesi membri in base alle garanzie espresse dall'articolo 15 paragrafo 1[68] TUE che non gli riconosce nessun potere legislativo, in sede di Conferenza intergovernativa. L'istituzionalizzazione del Consiglio europeo testimonia la crescente importanza dell'integrazione europea nella politica nazionale

[67] Tutte e due queste istituzioni, Il Consiglio europeo e la Banca centrale europea, sono state incluse al rango delle istituzioni dell'Unione europea solo con il Trattato di Lisbona, anche se Il Consiglio europeo figurava nel quadro istituzionale come istituzione dell'Unione europea nel Trattato costituzionale (articolo 18) che non entrò mai in vigore per le bocciature referendarie in Francia e Olanda.

[68] Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative.

e lo scopo indicato dal Trattato di Lisbona è quello di favorire il loro coordinamento da parte degli stati membri, non già la loro integrazione legale a livello sovranazionale[69].

Nei trattati precedenti il Consiglio europeo era qualificato come organo deliberante, cui era affidato il solo compito di sviluppare e definire le linee politiche della Comunità, questo compito rafforzato e affidato a un'istituzione ormai ben consolidata ha parzialmente indebolito il monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione, benché, come ricordato sopra con l'articolo 15 paragrafo 1 TUE, sul piano formale, nessuna disposizione dei trattati preveda una tale ipotesi. Allo stesso tempo l'evoluzione del ruolo del Consiglio europeo sembra aver controbilanciato la progressiva condivisione dei poteri legislativi e di bilancio tra il Parlamento e il Consiglio a favore di quest'ultimo, rafforzando la componente intergovernativa del quadro istituzionale[70].

I paragrafi seguenti del secondo capitolo saranno dedicati al quadro istituzionale dell'Unione Europea configurato dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha consacrato le istituzioni politiche dell'Unione: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio e la Commissione. Diversamente dai trattati precedenti, il Trattato di Lisbona determina una netta separazione tra le disposizioni generali regolamentate nel TUE e quelle dettagliate che compaiono nel TFUE. Al fine di mettere in evidenza l'evoluzione di ciascuna istituzione nel quadro istituzionale, si devono analizzare le disposizioni istituzionali predisposte in entrambi i trattati. Si analizzeranno in particolare le attribuzioni soggette ad apportare mutamenti nei rapporti bilaterali e quelli sull'equilibrio istituzionale nel suo insieme, in seguito al rafforzamento e all'estensione, nell'ambito di implementazione delle politiche dell'UE e del metodo comunitario.

---

[69] Puetter. U (2012*) Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance,* Journal of European Public Policy, pp.161-178. https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2011.609743?needAccess=true

[70] Fabbrini.S. (2017) "Sdoppiamento: Una prospettiva nuova per l'Europa". Editori Laterza.

2.3 Il Parlamento europeo nel nuovo trattato

Il ruolo del Parlamento europeo nel quadro istituzionale è determinato dall'articolo 14 del TUE, secondo il quale, come recita il paragrafo 1, esercita congiuntamente al Consiglio, le funzioni legislative e le funzioni di bilancio dell'Unione europea, funzioni di controllo politico e consultive ed elegge il Presidente della Commissione. Il paragrafo 2 afferma che il Parlamento è composto dai rappresentanti dei cittadini dell'Unione, stabilendo così un legame diretto tra il Parlamento e i cittadini degli Stati membri e fissa le regole che ne determinano la composizione[71]. Questa nuova formulazione di questo paragrafo ha modificato il mandato dei deputati al Parlamento europeo[72], ed ha formalizzato il principio di sovranità popolare. Un elemento centrale del dibattito è la questione della rappresentanza. L'accettazione del principio di rappresentanza degressivamente proporzionale (il numero dei parlamentari non è in rapporto rigidamente diretto con il numero dei cittadini. Col diminuire della popolazione, il criterio di proporzionalità assume minore rilievo) ha acceso l'opposizione di alcuni Stati membri, in quanto la sua applicazione produce distorsioni di rappresentatività a favore dei paesi meno popolosi, in quanti Stati più piccoli hanno in proporzione più parlamentari per cittadino. Nonostante ciò, il numero minimo di rappresentanti per Stato membro è stato aumentato da 4 a 6 membri. Diversamente da quanto previsto dai trattati prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il numero di rappresentanti per Stato membro non è stabilito direttamente dai trattati, ma è rinviato ad una decisione del Consiglio europeo,

[71] Paragrafo 2 articolo 14 TUE: Il Parlamento europeo è composto di rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta, più il presidente. La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi.

[72] Con l'Introduzione del Trattato di Lisbona si è modificato il mandato ufficiale dei deputati del Parlamento europeo, si è passati dalla denominazione "rappresentanti dei popoli degli stati membri" a "rappresentanti dei cittadini dell'Unione"

adottata all'unanimità su proposta del Parlamento europeo e previa approvazione di quest'ultimo.

Vediamo il ruolo del Parlamento europeo come previsto dal Trattato di Lisbona, quello della funzione legislativa e quello della funzione del controllo politico.

La funzione legislativa e quella di bilancio del Parlamento europeo.

Il trattato di Lisbona ha riformulato le missioni del Parlamento europeo, e quest'ultimo esercita la funzione legislativa e di bilancio congiuntamente al Consiglio, funzioni di controllo politico e funzioni consultive. Il Parlamento detiene un potere generale di deliberazione che lo autorizza a dibattere di tutti gli aspetti dell'attività dell'Unione e ad adottare posizioni, spesso sotto forma di dichiarazioni o risoluzioni. In via generale delibera a maggioranza qualificata ma i trattati prevedono, in casi specifici, votazioni con maggioranze diverse come ad esempio la maggioranza dei membri che lo compongono, o la maggioranza dei due terzi.

Il Potere deliberativo viene esercitato dal Parlamento nel quadro dell'adozione di atti legislativi e nell'adozione del bilancio, settori in cui il Parlamento ha ottenuto un sostanziale aumento dei suoi poteri nel corso del processo di integrazione. In materia legislativa il progressivo aumento delle competenze si è rivelato particolarmente significativo fino a raggiungere una posizione equiparabile a quella dei suoi omologhi nazionali. Il Parlamento è uno dei due rami del potere legislativo dell'Unione, tale funzione *acquis*isce una particolare rilevanza alla luce dell'affermazione della procedura legislativa ordinaria, prevista all'articolo 294 TFUE[73], come regola generale e l'estensione del suo ambito di applicazione, tuttavia

[73] Articolo 294 TFUE (ex articolo 251 del TCE) 1. Quando nei trattati si fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto, si applica la procedura che segue.
2. La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio.
Prima lettura
3. Il Parlamento europeo adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Consiglio.
4. Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento europeo, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo.
5. Se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento europeo, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo.

il Parlamento non ha ancora un ruolo centrale nel processo legislativo. Il trattato prevede delle procedure speciali che escludono il Parlamento dalla funzione legislativa o riducono la sua funzione alla consultazione o al consenso ponendo così il Consiglio in una posizione privilegiata. Sebbene la clausola passerella generale

---

6. Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione in prima lettura. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento europeo della sua posizione.
Seconda lettura
7. Se, entro un termine di tre mesi da tale comunicazione, il Parlamento europeo:
a) approva la posizione del Consiglio in prima lettura o non si è pronunciato, l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio;
b) respinge la posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, l'atto proposto si considera non adottato;
c) propone emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, il testo così emendato è comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti.
8. Se, entro un termine di tre mesi dal ricevimento degli emendamenti del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata:
a) approva tutti gli emendamenti, l'atto in questione si considera adottato;
b) non approva tutti gli emendamenti, il presidente del Consiglio, d'intesa con il presidente del Parlamento europeo, convoca entro sei settimane il comitato di conciliazione.
9. Il Consiglio delibera all'unanimità sugli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo.
Conciliazione
10. Il comitato di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio o i loro rappresentanti ed altrettanti membri rappresentanti il Parlamento europeo, ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei membri rappresentanti il Parlamento europeo entro un termine di sei settimane dalla convocazione, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura.
11. La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria per favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio.
12. Se, entro un termine di sei settimane dalla convocazione, il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l'atto in questione si considera non adottato.
Terza lettura
13. Se, entro tale termine, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione in base al progetto comune; il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata. In mancanza di una decisione, l'atto in questione si considera non adottato.
14. I termini di tre mesi e di sei settimane di cui al presente articolo sono prorogati rispettivamente di un mese e di due settimane, al massimo, su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.
Disposizioni particolari
15. Quando, nei casi previsti dai trattati, un atto legislativo è soggetto alla procedura legislativa ordinaria su iniziativa di un gruppo di Stati membri, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia, il paragrafo 2, il paragrafo 6, seconda frase e il paragrafo 9 non si applicano.
In tali casi, il Parlamento europeo e il Consiglio trasmettono alla Commissione il progetto di atto insieme alle loro posizioni in prima e seconda lettura. Il Parlamento europeo o il Consiglio possono chiedere il parere della Commissione durante tutta la procedura, parere che la Commissione può altresì formulare di sua iniziativa. Se lo reputa necessario, essa può anche partecipare al comitato di conciliazione conformemente al paragrafo 11.

prevista dall'articolo 48 paragrafo 7 TUE[74] e quelle specifiche permettono la transizione da una procedura speciale alla procedura legislativa ordinaria, che può avvenire su decisione del Consiglio europeo, va evidenziato che un tale meccanismo è di natura puramente politica e non produce modifiche strutturali del diritto primario ma costituisce una temporanea eccezione alla regola. Il Parlamento non dispone del potere di iniziativa legislativa. La possibilità prevista all'articolo 225 TFUE[75] per il Parlamento di richiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa non è sufficiente a garantirgli l'effettiva capacità di influenzare la fase d'avvio del processo legislativo nel caso in cui la Commissione decida di non agire, nonostante la nuova formulazione dell'articolo rafforzi la posizione del Parlamento imponendo alla Commissione di motivare al Parlamento la decisione di non presentare una proposta legislativa. Per quanto riguarda la funzione di bilancio, i poteri del Parlamento sono stati notevolmente rafforzati sia per quanto concerne l'adozione del bilancio annuale e pluriennale, sia per il controllo dell'implementazione. L'articolo 310 TFUE[76] ribadito anche dall'articolo 314 TFUE[77], sancisce un processo decisionale in cui il Parlamento ed il Consiglio svolgono un ruolo paritario sull'interezza del bilancio. Come ultimo in materia di

[74] Articolo 48 paragrafo 7. Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa. Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria. Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo o al secondo comma è trasmessa ai parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi dalla data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo o al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione. Per l'adozione delle decisioni di cui al primo o al secondo comma, il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

[75] Articolo 225 TFUE (ex articolo 192, secondo comma, del TCE): a maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo

[76] Articolo 310 TFUE: Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito dal Parlamento europeo e dal Consiglio conformemente all'articolo 314.

[77] Articolo 314 TFUE: Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, stabiliscono il bilancio annuale dell'Unione in conformità delle disposizioni in appresso.

bilancio l'articolo 318 TFUE[78] e l'articolo 319 TFUE[79], i quali stabiliscono che la Commissione presenti al Consiglio e al Parlamento i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni di bilancio e che il Parlamento dia atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio, hanno fornito al Parlamento uno strumento per il controllo dell'implementazione del bilancio istituendo un sistema di controllo prima dell'esecuzione del bilancio e dopo la sua esecuzione. Inoltre, al parlamento europeo gli sono stati attribuiti importanti poteri in sfere precedentemente riservate esclusivamente al Consiglio nella procedura di cooperazione rafforzata che necessita ora dell'approvazione del Parlamento[80], per il passaggio da una procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria e per l'applicazione della regola di voto a maggioranza qualificata nei casi in cui i trattati prevedano l'unanimità in seno la Consiglio. Nel nuovo quadro, per quanto riguarda il rafforzamento del ruolo acquisito dal Parlamento europeo, il Trattato di Lisbona prevede, di cui l'articolo 48 TUE[81], la possibilità per quest'ultimo di esercitare un diritto di iniziativa concorrente

---

[78] Articolo 318 TFUE: Ogni anno la Commissione sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni del bilancio. Inoltre, essa comunica loro un bilancio finanziario che espone l'attivo e il passivo dell'Unione.
La Commissione presenta inoltre al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti, in particolare rispetto alle indicazioni impartite dal Parlamento europeo e dal Consiglio a norma dell'articolo 319.

[79] Articolo 319 TFUE: 1. Il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. A tale scopo esso esamina, successivamente al Consiglio, i conti, il bilancio finanziario e la relazione di valutazione di cui all'articolo 318, la relazione annua della Corte dei conti, accompagnata dalle risposte delle istituzioni controllate alle osservazioni della Corte stessa, la dichiarazione di affidabilità di cui all'articolo 287, paragrafo 1, secondo comma, nonché le pertinenti relazioni speciali della Corte. 2. Prima di dare atto alla Commissione, o per qualsiasi altro fine nel quadro dell'esercizio delle attribuzioni di quest'ultima in materia di esecuzione del bilancio, il Parlamento europeo può chiedere di ascoltare la Commissione sull'esecuzione delle spese o sul funzionamento dei sistemi di controllo finanziario. La Commissione fornisce al Parlamento europeo, su richiesta di quest'ultimo, tutte le informazioni necessarie. 3. La Commissione compie tutti i passi necessari per dar seguito alle osservazioni che accompagnano le decisioni di scarico ed alle altre osservazioni del Parlamento europeo concernenti l'esecuzione delle spese, nonché alle osservazioni annesse alle raccomandazioni di scarico adottate dal Consiglio.
La Commissione, su richiesta del Parlamento europeo o del Consiglio, sottopone relazioni in merito alle misure adottate sulla scorta di tali osservazioni e in particolare alle istruzioni impartite ai servizi incaricati dell'esecuzione del bilancio. Dette relazioni sono trasmesse altresì alla Corte dei conti.

[80] Articolo 20 TUE, articolo 329, paragrafo 1, TFUE: la proposta è prerogativa esclusiva della Commissione; gli Stati membri che intendono instaurare una cooperazione rafforzata possono trasmettere alla Commissione una richiesta a tal fine. Il Ruolo del Parlamento è quello dell'approvazione. La decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata.

[81] 1. I trattati possono essere modificati conformemente a una procedura di revisione ordinaria.
Possono inoltre essere modificati conformemente a procedure di revisione semplificate.
Procedura di revisione ordinaria
2. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono

per la revisione dei trattati e che rende necessario il consenso del Parlamento affinché il Consiglio possa avviare la riforma senza convocare una conferenza intergovernativa.

---

sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali.
3. Qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. La convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione
a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri quale prevista al paragrafo 4. Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri.
4. Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati.
Le modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.
5. Qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma di un trattato che modifica i trattati, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo.
Procedure di revisione semplificate
6. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione. Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della
parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.
La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati.
7. Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa.
Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria.
Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo o al secondo comma è trasmessa ai parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi dalla data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo o al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione.
Per l'adozione delle decisioni di cui al primo o al secondo comma, il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

La funzione di controllo politico del Parlamento europeo.

Con l'introduzione del Trattato di Lisbona il ruolo del parlamento europeo nell'esercizio della funzione del controllo politico è aumentato in proporzione ai trattati precedenti, ma varia per influenza da istituzione a istituzione: se la sua posizione è relativamente forte nei confronti della Commissione, il Parlamento ha un controllo molto limitato nei confronti del Consiglio e quasi inesistente nei confronti del Consiglio europeo. Il punto di forza della funzione di controllo politico del Parlamento nei confronti della Commissione è rappresentato dall'articolo 17 paragrafo 7 del TUE[82] che sottopone il Presidente della Commissione e il suo collegio a un voto di approvazione del Parlamento. Inoltre, secondo le modalità previste dall'articolo 234 TFUE[83] la Commissione è responsabile davanti al Parlamento nel corso del suo mandato e quest'ultimo può votare una mozione di censura del Collegio dei Commissari.

---

[82] Articolo 17, paragrafo 7: Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma. Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.

[83] Articolo 234 TFUE: Il Parlamento europeo, cui sia presentata una mozione di censura sull'operato della Commissione, non può pronunciarsi su tale mozione prima che siano trascorsi almeno tre giorni dal suo deposito e con scrutinio pubblico.

Se la mozione di censura è approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione. Essi rimangono in carica e continuano a curare gli affari di ordinaria amministrazione fino alla loro sostituzione conformemente all'articolo 17 del trattato sull'Unione europea. In questo caso, il mandato dei membri della Commissione nominati per sostituirli scade alla data in cui sarebbe scaduto il mandato dei membri della Commissione costretti a dimettersi collettivamente dalle loro funzioni.

Inoltre, la procedura dello *Spitzenkandidaten* rafforza il legame politico tra il Parlamento e la Commissione stabilendo che il Consiglio europeo debba tener conto delle elezioni del Parlamento ed effettuare le opportune consultazioni nel proporre al Parlamento un candidato alla carica di presidente della Commissione. Quest'ultimo dovrà essere eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Questa "pratica" introdotta dai "partiti" europei è stata applicata a partire dalle elezioni per il parlamento europeo del 2014. Alle elezioni per il Parlamento europeo del maggio 2014, i maggiori partiti europei identificarono un 'capolista', ovvero candidato come possibile presidente della Commissione, nel caso che l'uno o l'altro di essi conseguisse la maggioranza seppur relativa dei voti per l'elezione dei parlamentari europei. Nelle elezioni parlamentari europee del 2014 il Partito popolare europeo, che aveva indicato il lussemburghese Jean-Claude Juncker come proprio Spitzenkandidat ottenendo il numero maggiore di seggi in quelle elezioni, propose dunque quest'ultimo come presidente della Commissione. Proposta che venne accompagnata dall'avvertimento al Consiglio europeo, (da parte dei maggiori partiti europei presenti nel Parlamento europeo), che quest'ultimo non avrebbe votato nessun altro candidato come presidente della Commissione. Essendo il voto del Parlamento europeo necessario per confermare la scelta del Consiglio europeo, l'avvertimento ebbe gli effetti desiderati. Il Consiglio europeo indicò Juncker come candidato alla presidenza della Commissione, sottoponendo quindi al Parlamento europeo quella indicazione[84].

Altri strumenti di controllo che il Parlamento europeo dispone nei confronti della Commissione sono quelle sancite dall'articolo 233 TFUE[85] per quanto riguarda l'esame e la discussione della relazione sullo stato dell'Unione europea e dagli articoli 318-319 del TFUE per quanto riguarda il controllo dell'implementazione del bilancio[86].

---

[84] Fabbrini. S. (2017) "Sdoppiamento: Una prospettiva nuova per l'Europa". Editori Laterza.

[85] Articolo 233 TFUE Il Parlamento europeo, in seduta pubblica, procede all'esame della relazione generale annuale che gli è sottoposta dalla Commissione.

[86] Articolo 318 del TFUE: Ogni anno la Commissione sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni del bilancio. Inoltre, essa comunica loro un bilancio finanziario che espone l'attivo e il passivo dell'Unione.

Per quanto riguarda l'esercizio di controllo politico del parlamento europeo nei confronti del Consiglio e del Consiglio europeo, tale esercizio come previsto dai trattati è limitato a pochi casi. A tal proposito l'articolo 15, paragrafo 6, lettera d, del TUE prevede che dopo ciascuna riunione del Consiglio europeo, il Presidente del Consiglio europeo è tenuto a presentare una relazione al Parlamento. L'altro caso previsto dai trattati è quello sancito nell'articolo 230, paragrafo 6 del TFUE[87].

Riassumendo possiamo giungere ad una conclusione riguardo al ruolo e alle funzioni del Parlamento europeo previste dal Trattato di Lisbona. Il Parlamento europeo, che all'origine del processo di integrazione era poco più che un'assemblea parlamentare costituita di membri nominati dai parlamenti nazionali, ha acquisito una pari dignità legislativa con il Consiglio motivando con sapienza e determinazione le sue richieste di influenza istituzionale. Essa è l'unica istituzione eletta direttamente, a partire dal 1979, dai cittadini dei singoli stati membri dell'Unione europea. Da valutare al tempo stesso la crescita d'influenza del Parlamento europeo: esso ha portato ad un ridimensionamento del ruolo di definizione dell'agenda della Commissione in quanto istituzione sovranazionale per eccellenza. Infine, si può affermare che il

---

La Commissione presenta inoltre al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione delle finanze dell'Unione basata sui risultati conseguiti, in particolare rispetto alle indicazioni impartite dal Parlamento europeo e dal Consiglio a norma dell'articolo 319.
Articolo 319 del TFUE: 1. Il Parlamento europeo, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio. A tale scopo esso esamina, successivamente al Consiglio, i conti, il bilancio finanziario e la relazione di valutazione di cui all'articolo 318, la relazione annua della Corte dei conti, accompagnata dalle risposte delle istituzioni controllate alle osservazioni della Corte stessa, la dichiarazione di affidabilità di cui all'articolo 287, paragrafo 1, secondo comma, nonché le pertinenti relazioni speciali della Corte.
2. Prima di dare atto alla Commissione, o per qualsiasi altro fine nel quadro dell'esercizio delle attribuzioni di quest'ultima in materia di esecuzione del bilancio, il Parlamento europeo può chiedere di ascoltare la Commissione sull'esecuzione delle spese o sul funzionamento dei sistemi di controllo finanziario. La Commissione fornisce al Parlamento europeo, su richiesta di quest'ultimo, tutte le informazioni necessarie.
3. La Commissione compie tutti i passi necessari per dar seguito alle osservazioni che accompagnano le decisioni di scarico ed alle altre osservazioni del Parlamento europeo concernenti l'esecuzione delle spese, nonché alle osservazioni annesse alle raccomandazioni di scarico adottate dal Consiglio.
La Commissione, su richiesta del Parlamento europeo o del Consiglio, sottopone relazioni in merito alle misure adottate sulla scorta di tali osservazioni e in particolare alle istruzioni impartite ai servizi incaricati dell'esecuzione del bilancio. Dette relazioni sono trasmesse altresì alla Corte dei conti.

[87] Articolo 230 paragrafo, 3 del TFUE: Il Consiglio europeo e il Consiglio sono ascoltati dal Parlamento europeo, secondo le modalità previste dal regolamento interno del Consiglio europeo e da quello del Consiglio.

Parlamento europeo con l'imposizione della procedura di co-decisione come la procedura ordinaria dell'UE nelle politiche del mercato unico, ha dato legittimità al processo legislativo sottraendolo dalle impostazioni tecnocratiche del passato.

2.4 Il ruolo e il potere decisionale del Consiglio europeo

Il trattato di Lisbona ha legittimato il ruolo dominante del Consiglio europeo nella definizione delle dinamiche interne ed esterne dell'Unione europea, completandone il percorso della sua istituzionalizzazione (riprendendo le disposizioni per quanto riguarda il Consiglio europeo dal Trattato Costituzionale del 2004) e risolvendone le questioni sullo status giuridico[88].

Nel Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo si definisce nell'articolo 15 del TUE[89] secondo il quale l'organizzazione del Consiglio europeo si razionalizza all'insegna

[88] Lewis. J (2015) *The Council of the European Union and the European Council.,* in, Magone. M. J *Routledge Handbook of European Politics*. Pp. 219-234

[89] Articolo 15 del TUE: 1. Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli
orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative. 2. Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal suo presidente e dal presidente della Commissione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori. 3. Il Consiglio europeo si riunisce due volte a semestre su convocazione del presidente. Se l'ordine del giorno lo richiede, i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere ciascuno da un ministro e, per quanto riguarda il presidente della Commissione, da un membro della Commissione. Se la situazione lo richiede, il presidente convoca una riunione straordinaria del Consiglio europeo. 4. Il Consiglio europeo si pronuncia per consenso, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. 5. Il Consiglio europeo elegge il presidente a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. In caso di impedimento o colpa grave, il Consiglio europeo può porre fine al mandato secondo la medesima procedura. 6. Il presidente del Consiglio europeo:
a) presiede e anima i lavori del Consiglio europeo;
b) assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio «Affari generali»;
c) si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo;
d) presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo.
Il presidente del Consiglio europeo assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni

dell'efficienza, chiarifica la sua composizione e ne formalizza le riunioni. Il secondo paragrafo articolo 15 del TUE specifica che il consiglio europeo è composto dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri dal suo presidente e dal presidente della Commissione. Il Consiglio elegge il suo Presidente per un mandato di due anni e mezzo a maggioranza qualificata. Sin dalla sua istituzione nel 1974 il Consiglio europeo si componeva dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, composizione poi codificata dall'Atto Unico europeo. Con il trattato di Lisbona la composizione del Consiglio europeo si rende aperta e flessibile secondo cui l'articolo 15 del TUE, paragrafo 3 il quale cita che: "se l'ordine del giorno lo richiede i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere ciascuno da un ministro e, per quanto riguarda il Presidente della Commissione, da un membro della Commissione". Le riunioni del Consiglio europeo sono stabilite dallo stesso articolo in due riunioni a semestre su convocazione del suo Presidente e, se la situazione lo richiede, il Presidente può convocare una riunione straordinaria. Inoltre, suddetto articolo stabilisce che il Consiglio europeo si riunisce due volte a semestre su convocazione del Presidente ed egli può inoltre convocare una riunione straordinaria. Il crescente ruolo del Consiglio europeo ha richiesto nel corso del tempo un numero maggiore di riunioni. Il Trattato di Lisbona riprende la formula di Maastricht, e il Consiglio europeo, nei tre anni successivi all'entrata in vigore del Trattato, ha confermato la tendenza ad organizzare meeting straordinari ed informali. Con le crisi multiple che si sono susseguite nel periodo post-Lisbona e con la crescita d'importanza nell'agenda europea delle politiche strategiche il Consiglio europeo ha finito per riunirsi a scadenze molto più ravvicinate (tra il 2010 e il 2016, in media 7 riunioni l'anno, a cui vanno aggiunte le riunioni altrettanto frequenti dei capi di governo dei paesi dell'Eurozona)[90].

L'articolo 15, paragrafo 1 del TUE definisce le attribuzioni del Consiglio europeo stabilendo che tale istituzione: "dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali", ma non esercita

dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il presidente del Consiglio europeo non può esercitare un mandato nazionale.

[90] Fabbrini. S. (2017) "Sdoppiamento: Una prospettiva nuova per l'Europa". Editori Laterza

funzioni legislative. Quindi l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo avvenuta con il Trattato di Lisbona sembrerebbe aumentare la propria autonomia nella definizione dell'agenda dell'Unione.

Elaborata una sintesi dell'organizzazione del Consiglio, si andrà ad analizzare adesso il suo potere decisionale.

I documenti approvati alla fine delle riunioni del Consiglio europeo non avevano una forza giuridicamente vincolante. Questo perché, prima del Trattato di Lisbona, al Consiglio europeo non era attribuito nessun potere decisionale. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si è delimitato il ruolo generale del Consiglio europeo come espresso dall'articolo 15, paragrafo 1 del TUE e dall'articolo 13, paragrafo 1 del TUE che include il Consiglio europeo per la prima volta nel rango delle istituzioni europee. Quindi l'articolo 15, paragrafo 1 del TUE, conferisce al Consiglio europeo una funzione generale relativamente agli impulsi politici dell'Unione, ma altri articoli dei trattati gli affidano missioni specifiche e costruiscono la base giuridica del potere decisionale del Consiglio europeo.

La base giuridica del potere decisionale politico del Consiglio europeo è stata rafforzata sia da disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sia tal Trattato sull'Unione europea e, si trova negli articoli 22, 24, 26, 31,32 del TUE e gli articoli 68, 121, 148 del TFUE.

L'articolo 22 del TUE[91] conferisce in modo specifico al Consiglio europeo il potere di individuare gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi

[91] Articolo 22 TUE: 1. Il Consiglio europeo individua gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi e degli obiettivi enunciati all'articolo 21. Le decisioni del Consiglio europeo sugli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione riguardano la politica estera e di sicurezza comune e altri settori dell'azione esterna dell'Unione. Possono riferirsi alle relazioni dell'Unione con un paese o una regione o essere improntate ad un approccio tematico. Esse fissano la rispettiva durata e i mezzi che l'Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità su raccomandazione del Consiglio adottata da quest'ultimo secondo le modalità previste per ciascun settore. Le decisioni del Consiglio europeo sono attuate secondo le procedure previste dai trattati. 26.10.2012 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 326/29 IT 2. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per il settore della politica estera e di sicurezza comune, e la Commissione, per gli altri settori dell'azione esterna, possono presentare proposte congiunte al Consiglio.

e degli obiettivi, con decisioni riguardanti la politica estera e di sicurezza comune ma anche di settori riguardanti l'azione esterna dell'Unione europea.

L'articolo 24 del TUE specifica che: "la politica estera e di sicurezza comune è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita ed attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi". L'articolo 26, paragrafo 1 del TUE riconferma il ruolo centrale del Consiglio europeo per quanto riguarda anche le implicazioni in materia di difesa[92]. Infine, l'articolo 32 del TUE chiarisce la procedura dell'approccio comune per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune che deve essere presa in sede di Consiglio europeo[93]. Infine, per quanto riguarda i settori specifici in cui il Consiglio europeo esercita il suo impulso politico, lo si trova nell'articolo 68 del TFUE secondo il quale "il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Per quanto riguarda il ruolo del Consiglio europeo in merito alla politica economica dell'Unione sulla base dell'articolo 121, paragrafo 2 del TFUE, quest'ultimo dibatte sulle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, elaborati in sede di Consiglio, e detta delle conclusioni che trasmette a quest'ultimo[94].

---

[92] Articolo 26, paragrafo 1 TUE: Il Consiglio europeo individua gli interessi strategici dell'Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Adotta le decisioni necessarie. Qualora lo esigano sviluppi internazionali, il presidente del Consiglio europeo convoca una riunione straordinaria dello stesso per definire le linee strategiche della politica dell'Unione dinanzi a tali sviluppi.

[93] Articolo 32 TUE: Gli Stati membri si consultano in sede di Consiglio europeo e di Consiglio in merito a qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza di interesse generale per definire un approccio comune. Prima di intraprendere qualsiasi azione sulla scena internazionale o di assumere qualsiasi impegno che possa ledere gli interessi dell'Unione, ciascuno Stato membro consulta gli altri in sede di Consiglio europeo o di Consiglio. Gli Stati membri assicurano, mediante la convergenza delle loro azioni, che l'Unione possa affermare i suoi interessi e i suoi valori sulla scena internazionale. Gli Stati membri sono solidali tra loro. Quando il Consiglio europeo o il Consiglio hanno definito un approccio comune dell'Unione ai sensi del primo comma, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e i ministri degli affari esteri degli Stati membri coordinano le loro attività nell'ambito del Consiglio. Le missioni diplomatiche degli Stati membri e le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali cooperano tra di loro e contribuiscono alla formulazione e all'attuazione dell'approccio comune.

[94] Articoli 121, paragrafo 2 del TFUE: Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo.

Infine, l'articolo 148 del TFUE attribuisce al Consiglio europeo, sulla base di un rapporto annuale comune del Consiglio e della Commissione, il compito di adottare delle conclusioni sulla situazione dell'occupazione nell'Unione.

Per quanto riguarda il potere del Consiglio europeo, in merito all'esercizio delle funzioni di natura costituzionali, esse derivano dalle disposizioni relative alle procedure di revisione dei trattati e dalle disposizioni istituzionali che conferiscono a quest'ultimo il potere di modificare la composizione delle altre istituzioni. Queste disposizioni sono sancite dall'articolo 48 del TUE, (procedura di revisione ordinaria) secondo il quale la convocazione di una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento e della Commissione, è subordinata ad una decisione adottata a maggioranza semplice del Consiglio europeo, previa approvazione del Parlamento. Questo articolo prevede anche una procedura di revisione semplificata, paragrafo 7 del suddetto articolo, secondo il quale il Consiglio europeo può adottare una decisione che gli consente di modificare la procedura per l'adozione degli atti e la maggioranza necessaria per l'adozione in sede di Consiglio. I trattati prevedono inoltre sei clausole passerella specifiche, la cui "attivazione" dipende sempre da una decisione adottata all'unanimità dal Consiglio europeo o dal Consiglio[95].

Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione.
Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione.

[95] Articolo 48 del TUE: 1. I trattati possono essere modificati conformemente a una procedura di revisione ordinaria. Possono inoltre essere modificati conformemente a procedure di revisione semplificate.
Procedura di revisione ordinaria 2. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati. Tali progetti possono, tra l'altro, essere intesi ad accrescere o a ridurre le competenze attribuite all'Unione nei trattati. Tali progetti sono trasmessi dal Consiglio al Consiglio europeo e notificati ai parlamenti nazionali. 3. Qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, adotti a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche proposte, il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. La convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri quale prevista al paragrafo 4. Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri. 4. Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati

Prendendo in considerazione il quadro giuridico sancito dal Trattato di Lisbona, il ruolo e i poteri del Consiglio europeo si sono rafforzati enormemente rispetto ai trattati precedenti. Con l'approfondimento del processo di integrazione, avvenuta con il Trattato di Lisbona, si è registrata una crescita costante del ruolo dei governi attraverso il Consiglio europeo. Quest'ultimo si vede progressivamente distaccato dal Consiglio dei ministri, poiché assume una funzione prettamente esecutiva stabilendo le grandi linee di azione dell'Unione europea, lasciando al Consiglio dei ministri il ruolo e le funzioni proprie della Camera degli stati di un legislativo federale. La crescita del ruolo del Consiglio europeo ha portato ad un ridimensionamento del ruolo del Consiglio dei ministri in quanto istituzione intergovernativa per eccellenza. Oltretutto, l'elezione di un Presidente permanente del Consiglio europeo (come previsto dal Trattato di Lisbona) eletto per 2 anni e mezzo e rinnovabile per un secondo mandato di durata equivalente, ha istituzionalizzato il suo potere decisionale dando continuità alla sua azione esecutiva. Si può nuovamente ribadire che il Trattato di Lisbona ha portato al

---

membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati. Le modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. 5. Qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma di un trattato che modifica i trattati, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo.

Procedure di revisione semplificate 6. Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell'Unione. Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all'Unione nei trattati. 7. Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea o il titolo V del presente trattato prevedono che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata in detto settore o caso. Il presente comma non si applica alle decisioni che hanno implicazioni militari o che rientrano nel settore della difesa. Quando il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che il Consiglio adotti atti legislativi secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio europeo può adottare una decisione che consenta l'adozione di tali atti secondo la procedura legislativa ordinaria. Ogni iniziativa presa dal Consiglio europeo in base al primo o al secondo comma è trasmessa ai parlamenti nazionali. In caso di opposizione di un parlamento nazionale notificata entro sei mesi dalla data di tale trasmissione, la decisione di cui al primo o al secondo comma non è adottata. In assenza di opposizione, il Consiglio europeo può adottare detta decisione. Per l'adozione delle decisioni di cui al primo o al secondo comma, il Consiglio europeo delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

rafforzamento del Consiglio europeo, imponendo la sua centralità politica e non solo strategica. Come citato poc'anzi, l'elezione di un Presidente permanente alla guida del Consiglio europeo ha rafforzato il suo potere decisionale dando così continuità alla sua funzione esecutiva.

Vediamo il ruolo e i compiti affidati al Presidente del Consiglio europeo dal Trattato di Lisbona.

Il ruolo e i compiti affidati al Presidente del Consiglio europeo sono sanciti dall'articolo 15, paragrafo 6 del TUE secondo il quale: "il Presidente del Consiglio europeo presiede le riunioni e deve animare i lavori del Consiglio europeo; deve assicurare la preparazione delle riunioni e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori della formazione "Affari generali" del Consiglio; deve adoperarsi per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo ed infine di presentare al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo".

Come definito da tale articolo, il Presidente del Consiglio europeo assicura la rappresentanza esterna dell'UE a livello di capi di Stato o di governo; per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE, insieme all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che contribuisce a mettere in atto la PESC e ad assicurarne l'unità, la coerenza e l'efficacia nei vertici internazionali, di norma con il Presidente della Commissione europea. Per quanto riguarda la nomina del Presidente del Consiglio europeo esso è sancito dall'articolo 15, paragrafo 5 del TUE[96]. Il presidente del Consiglio europeo è eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. Secondo la prassi abituale, la presidenza di turno è responsabile del coordinamento del processo elettorale. Durante il Consiglio

[96] Articolo 15, paragrafo 5 del TUE: Il Consiglio europeo elegge il presidente a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. In caso di impedimento o colpa grave, il Consiglio europeo può porre fine al mandato secondo la medesima procedura.

europeo in cui si discute l'elezione del presidente, spetta al primo ministro che rappresenta la presidenza presiedere questa parte della riunione.

Il Presidente del Consiglio europeo non può esercitare contemporaneamente un mandato nazionale.

Quindi la posizione di Presidente del Consiglio europeo è diventata un ruolo permanente e a tempo pieno a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona in quanto precedentemente, il Consiglio europeo era un organo informale e l'incarico di capo del Consiglio europeo non era ufficiale. Tale ruolo era svolto dal capo di Stato o di governo dello Stato membro che esercitava la presidenza di turno del Consiglio dell'UE.

L'obiettivo dell'istituzione di una Presidenza permanente del Consiglio europeo è stato quello di rafforzare la leadership politica dell'Unione e garantire una continuità dell'azione sia all'Interno dell'Unione europea sia sulla scena internazionale. Anche il divieto di esercitare un mandato nazionale costituisce un passo in avanti verso l'affermazione di un Presidente impegnato a tempo pieno verso le politiche dell'Unione europea, assicurando così che il Presidente non persegua interessi marcatamente nazionali.

2.5 Il Consiglio dell'Unione europea (Il Consiglio)

Il Consiglio dell'Unione europea o semplicemente Consiglio, rappresenta i governi degli Stati membri e ne esprime la voce. È stato creato negli Anni 50 dai trattati istitutivi delle comunità europee. Il Consiglio ha una natura doppia ed è allo stesso tempo un organismo intergovernativo e un'istituzione dell'Unione. Comunque, con l'Entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha istituzionalizzato il Consiglio europeo ha perso la sua unicità come istituzione dell'UE che rappresenta gli Stati

membri nel quadro istituzionale dell'Unione europea e la sua presidenza semestrale, come previsto ormai dai trattati, coesiste con la presidenza permanente del Consiglio europeo.

Il ruolo, le funzioni e i poteri del Consiglio, nel quadro istituzionale dell'Unione europea, sono sanciti dall'articolo 16 del TUE con particolare attenzione sulle funzioni legislative e di bilancio e, negli articoli da 237 a 243 del TFUE, per quanto riguarda tutti gli altri poteri le formazioni del Consiglio.

Il Consiglio si riunisce in varie formazioni secondo l'articolo 16, paragrafo 6 del TUE[97]. Le altre formazioni del Consiglio sono; affari economici e finanziari; giustizia e affari interni; occupazione, politica sociale, salute e tutela dei consumatori; concorrenza; trasporti, telecomunicazioni ed energia; agricoltura e pesca; ambiente; istruzione, gioventù e cultura.

Ad eccezione della formazione Consiglio "Affari esteri", la presidenza delle formazioni è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio secondo un sistema di rotazione paritaria[98], conformemente a quanto stabilito dal Consiglio europeo in una decisione adottata a maggioranza qualificata stabilita dall'articolo 236 del TFUE[99].

Direttamente nei trattati sono previsti solo due formazioni del Consiglio, "Consiglio affari generali" e quello "Consiglio Affari esteri" come da articolo 16 paragrafo 6 del TUE. Nei trattati la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio è assicurata dalla formazione "Consiglio affari generali", la quale prepara le riunioni

[97] Articolo 16, paragrafo 6 del TUE: Il Consiglio si riunisce in varie formazioni, il cui elenco è adottato conformemente all'articolo 236 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio «Affari generali» assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio. Esso prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione. Il Consiglio «Affari esteri» elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione.

[98] Articolo 16, paragrafo 9 del TUE: Il Consiglio si riunisce in seduta pubblica quando delibera e vota su un progetto di atto legislativo. A tal fine, ciascuna sessione del Consiglio è suddivisa in due parti dedicate, rispettivamente, alle deliberazioni su atti legislativi dell'Unione e alle attività non legislative.

[99] Articolo 236 del TFUE: Consiglio europeo adotta a maggioranza qualificata: a) una decisione che stabilisce l'elenco delle formazioni del Consiglio, eccettuate quella "Affari generali" e quella "Affari esteri", conformemente all'articolo 16, paragrafo 6 del trattato sull'Unione europea; b) una decisione sulla presidenza delle formazioni del Consiglio, eccettuata quella "Affari esteri", conformemente all'articolo 16, paragrafo 9 del trattato sull'Unione europea.

del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione. Invece, il “Consiglio Affari esteri", elabora l’azione esterna dell’Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell’Unione. Un’altra innovazione introdotta nel Trattato di Lisbona e quella di aumentare la trasparenza di quest’istituzione stabilendo che il Consiglio si riunisca in seduta pubblica quando deliberi e voti su un progetto di atto legislativo. Le sessioni del Consiglio sono suddivise in due parti dedicate, rispettivamente, alle deliberazioni su atti legislativi dell'Unione e alle attività non legislative[100]. L’articolo 16, paragrafo 1[101] pone particolare enfasi sulle funzioni legislative e di bilancio, poteri condivisi con il Parlamento europeo su un piano di parità e che trova espressione nell’articolo 294 del TFUE che stabilisce il nuovo equilibrio dei poteri legislativi dell’Unione europea. Comunque, c’è da aggiungere che, al contrario dalle funzioni legislative e di bilancio, la funzione di definizione delle politiche e di coordinamento sono esercitate unicamente dal Consiglio, come sancito dal Trattato di Lisbona.

Il Trattato di Lisbona introduce alcune novità per quanto riguarda le attribuzioni del Consiglio che sono state razionalizzate e incluse nel solo articolo 16 TUE il quale elenca la pluralità dei poteri del Consiglio, come la sola istituzione con funzione legislativa rappresentante gli Stati membri, e definisce il suo ruolo nel quadro istituzionale. Il Consiglio esercita la funzione legislativa e la funzione di bilancio, congiuntamente al Parlamento europeo e funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati. Tali funzioni includono l’attribuzione della delega legislativa ed esecutiva alla Commissione, congiuntamente al Parlamento. In casi debitamente motivati o quando previsto dai trattati, la delega esecutiva può essere attribuita anche al Consiglio.

[100] Articolo 16, paragrafo 8 del TUE: Il Consiglio si riunisce in seduta pubblica quando delibera e vota su un progetto di atto legislativo. A tal fine, ciascuna sessione del Consiglio è suddivisa in due parti dedicate, rispettivamente, alle deliberazioni su atti legislativi dell'Unione e alle attività non legislative.

[101][101] Articolo 16, paragrafo 1 del TUE: Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati.

Infine anche se il Trattato di Lisbona assicuri la coesistenza di due legislatori con l'introduzione della co-decisione come procedura legislativa ordinaria (il Consiglio e il Parlamento europeo), al Consiglio viene riservata una posizione preponderante in quanto, in applicazione delle procedure legislative speciali il Parlamento non partecipa al processo legislativo su un piano paritario in quanto ad esso viene riservato il potere di accettare o respingere una proposta legislativa mediante votazione a maggioranza assoluta, ma non la può modificare[102].

Per quanto riguarda il sistema di voto il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente[103]. Il raggiungimento di tale maggioranza è stato modificato a decorrere dal 1° novembre 2014, a partire da tale data per maggioranza qualificata si intende almeno il 55 % dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti degli Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione europea[104]. Tuttavia, la prassi di detta istituzione dimostra una tendenza ad adottare le decisioni all' unanimità anche quando i trattati non lo richiedono. Questa tendenza deriva dal cosiddetto "Compromesso di Lussemburgo" firmato il 30 gennaio 1966, per porre fine alla crisi che opponeva la Francia agli altri Stati membri e alla Commissione a causa del passaggio progressivo dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata. Con il "Compromesso di Lussemburgo" i governi degli Stati membri previdero la possibilità di un rinvio dell'adozione a maggioranza qualificata di una delibera del Consiglio nel caso in cui uno stato membro invocasse il pregiudizio di "propri interessi molto importanti". Il compromesso prevedeva che: "Qualora, nei casi di decisioni che possano essere adottate a maggioranza su proposta della Commissione, siano in gioco rilevanti interessi di uno o più Stati della Comunità, i membri del Consiglio devono adoperarsi per giungere entro un congruo termine a soluzioni che possano essere approvate da tutti i membri del Consiglio, nel rispetto dei loro interessi reciproci e di quelli della Comunità". Comunque, è prassi constante che in seno al Consiglio, evitando di mettere in minoranza Stati membri, si cerchi il

[102] Si veda procedure legislative speciali http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/decision-making/special-legislative-procedures/
[103] Articolo, 16, paragrafo 3 del TUE.
[104] Articolo 16, paragrafo 4 del TUE.

consenso più largo intorno ad ogni decisione, anche quando i trattati ne prevedono l'adozione a maggioranza qualificata[105].

Ricapitolando, i sistemi di voto con cui il Consiglio decide, a seconda dell'argomento discusso, sono: a maggioranza semplice (con il voto favorevole di 15 Stati membri), a maggioranza qualificata (con il voto favorevole del 55% degli Stati membri, che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'UE) e all'unanimità (con la totalità dei voti a favore).

2.6 Il ruolo e le competenze della Commissione europea nel quadro istituzionale

La Commissione europea costituisce la quarta istituzione "politica" del quadro istituzionale dell'Unione europea e gioca un ruolo essenziale. Alla Commissione spetta un ruolo determinante nell'attività normativa dell'unione, ruolo che si esprime, sia nella partecipazione alla formazione degli atti del Consiglio e del Parlamento europeo, sia nell'adozione dei propri atti normativi.

Le competenze della Commissione europea, nel quadro istituzionale della stessa, vengono sancite dall'articolo 17 del TUE, il quale affida alla Commissione il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione e a tal fine di adottare le iniziative appropriate. Inoltre essa vigila sia sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù di essi, sia sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea, dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi, esercitando funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione e, per ultimo, avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi inter-istituzionali al fine di coinvolgere il Parlamento e il Consiglio nella preparazione del programma di lavoro annuale della Commissione[106]. La Commissione esercita le sue

[105] Adam. R., Tizzano. A (2014), "Lineamenti di diritto dell'Unione europea", Giappichelli Editore., pp. 78-79.
[106] Articolo 17, paragrafo 1 del TUE.

responsabilità in piena indipendenza[107], fatto salvo la politica estera e di sicurezza comune cui spetta all'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza[108] , e i membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo, loro si astengono da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti. L'indipendenza della Commissione è visibile nella procedura di elezione dei membri della Commissione come sancito nell'articolo 17, paragrafo 3, comma 1 del TUE che recita "I membri della Commissione sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza".

L'indipendenza della Commissione rappresenta una caratteristica distintiva del progetto istituzionale fin dalle origini, anche se con l'affermazione del ruolo del Parlamento si sono rafforzate le relazioni tra le due Istituzioni. Inoltre, c'è stata una progressiva attività di controllo politico da parte del Parlamento europeo sull'indipendenza della Commissione. Questo controllo politico avviene durante l'elezione della Commissione, del suo Presidente e dei suoi membri come sancito dall'articolo 17, paragrafo 7 del TUE[109], in quanto serve l'approvazione del Parlamento europeo per la loro nomina.

Quanto alle competenze di partecipazione alle decisioni, la Commissione detiene in via esclusiva il potere di iniziativa legislativa come riconosciuto in via di massima

[107] Articolo 17, paragrafo 4 del TUE.

[108] Articolo 18, paragrafo 2 del TUE: L'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune.

[109] Articolo 17, paragrafo 7 del TUE: Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma. Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.

dai trattati. Il potere di iniziativa legislativa della Commissione è una condizionale dell'avvio del procedimento di adozione di un atto, in quanto il Consiglio e il Parlamento europeo non possono deliberare se non a partire da una proposta della commissione. Solo nel caso in cui il Consiglio emana una proposta deliberando all'unanimità può discostarsi da questo procedimento, e la commissione comunque può modificare in ogni momento la sua proposta iniziale[110]. Il risultato di questa disposizione sancita dai trattati esalta il ruolo del potere di iniziativa della Commissione in quanto essa svolge un ruolo attivo nel negoziato in seno al Consiglio in quanto, mantenendo ferma o modificando la proposta in funzione degli schieramenti che si profilano tra gli Stati membri, contribuisce al passaggio di una maggioranza qualificata[111].

Alla Commissione europea viene attribuito dai trattati anche un generale potere di esecuzione del diritto che è chiamata a esercitare sia sul piano dell'applicazione degli atti dell'Unione, sia su quello di vigilanza rispetto alla corretta osservanza di queste norme da parte dei destinatari di quest'ultime. Questo potere è subordinato ad una delega da parte del Consiglio e del Parlamento europeo.

Alla Commissione europea, come prevista dal Trattato sull'Unione europea articolo 17, in linea di massima, spetta la rappresentanza dell'Unione europea sulla scena internazionale nei settori diversi dalla PESC, sia sotto il profilo della negoziazione degli accordi con stati terzi, che della gestione successiva degli stessi accordi per quanto riguarda la presenza dell'Unione europea negli organismi da essi creati.

Le competenze sopra elencate determinano una responsabilità della Commissione nell'orientare l'azione legislativa dell'UE, attraverso l'esercizio di un potere di iniziativa, quelli di vigilanza sulle violazioni del diritto dell'Unione europea, svolgendo così un ruolo di impulso e di indirizzo dell'attività normativa di quest'ultima. La Commissione la si può classificare come organo politico

[110] Articolo 293 del TFUE: Quando, in virtù dei trattati, delibera su proposta della Commissione, il Consiglio può emendare la proposta solo deliberando all'unanimità, salvo nei casi di cui all'articolo 294, paragrafi 10 e 13, agli articoli 310, 312, 314 e all'articolo 315, secondo comma.
2. Fintantoché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto dell'Unione.
[111] Adam. R., Tizzano. A (2014), "Lineamenti di diritto dell'Unione europea", Giappichelli Editore., pp. 85-86.

dell'Unione europea che cumula nel suo ruolo compiti di iniziativa legislativa, di gestione delle politiche, di vigilanza sul rispetto delle norme, della programmazione delle attività, ponendosi così come motore del processo di integrazione con il compito di garantire il proseguo di questo processo. La Commissione nelle sue funzionalità svolge un ruolo di "esecutivo", una sorta di governo nel sistema istituzionale dell'Unione europea.

La nomina della Commissione e la sua posizione nel Quadro istituzionale come previsto dal Trattato di Lisbona

Il mandato della Commissione ha una durata di cinque anni, introdotta con il Trattato di Maastricht per allineare il mandato della Commissione con quello del Parlamento europeo. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Commissione nominata tra la data di entrata in vigore del trattato di Lisbona e il 31 ottobre 2014 è composta da un cittadino di ciascuno Stato membro, compreso il presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è uno dei vicepresidenti (articolo 17 del TUE, paragrafo 4). A decorrere dal 1° novembre 2014, la Commissione è composta da un numero di membri, compreso il presidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, a meno che il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, non decida di modificare tale numero (articolo 17 del TUE, paragrafo 5).

Per quanto riguarda la nomina del Presidente della Commissione, quest'ultimo è proposto dal Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, al Parlamento europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono, qualora non dovesse ottenere la maggioranza necessaria, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di

nominare come membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri sanciti dall'articolo 17 TUE cui il paragrafo 3, punto secondo e il paragrafo 5, punto secondo. Il presidente, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata. Con questa nuova procedura di nomina della Commissione europea, il Trattato di Lisbona ha cercato di consolidare i fondamenti democratici dell'Unione, mettendo a risalto il ruolo dei suoi cittadini in quanto attori politici, stabilendo così un legame forte tra l'esercizio dei diritti politici e la vita democratica dell'Unione. A questo va aggiunta un altro punto, quello di offrire la possibilità al Consiglio europeo di partecipare al processo di democratizzazione dell'Unione, il quale indica come candidato alla presidenza della Commissione la personalità indicata dalla coalizione politica che ha ottenuto il maggior numero di seggi alle elezioni europee. Questo nuovo punto è stato rilanciato dalla Commissione e dal Parlamento europeo che, con la risoluzione di quest'ultimo del 22 novembre del 2012 "sulle elezioni del parlamento europeo nel 2014", "esorta i partiti politici europei a nominare candidati alla presidenza della Commissione e si aspetta che tali candidati svolgano un ruolo di guida nell'ambito della campagna elettorale parlamentare, in particolare presentando personalmente il loro programma in tutti gli Stati membri dell'Unione; sottolinea l'importanza di rafforzare la legittimità politica sia del Parlamento che della Commissione instaurando un collegamento più diretto tra le rispettive elezioni e la scelta dei votanti"[112].

Per quanto riguarda la Commissione, nel quadro istituzionale, secondo quanto sancito dall'articolo 234 del TFUE[113], questa è responsabile collettivamente dinanzi

[112] Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014 (2012/2829(RSP)).
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0462&from=IT

[113] Articolo 234 del TFUE: Se la mozione di censura è approvata a maggioranza di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione. Essi rimangono in carica

al Parlamento europeo il quale, nell'esercizio della sua funzione di controllo, può votare una mozione di censura della Commissione. Se tale mozione viene adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione.

Si può affermare che l'attività della Commissione europea è condizionata dalla sua responsabilità politica nei confronti del Parlamento, la quale è rafforzata ulteriormente dal coinvolgimento del Parlamento europeo nella definizione della programmazione annuale e pluriennale dell'Unione europea. Anche se la Commissione continua ad occupare una posizione centrale nell'architettura istituzionale, il Trattato di Lisbona ha progressivamente determinato una parziale erosione dei suoi poteri sia in via diretta dalle disposizioni dei trattati che nell'applicazione delle stesse disposizioni. Questa erosione è dovuta in primis al raggiungimento sempre più frequente nelle fasi iniziali della procedura legislativa tra il Parlamento e il Consiglio e, non di meno della introduzione con il Trattato di Lisbona dell'istituzione del Presidente del Consiglio europeo che può occupare quello spazio politico che la Commissione ha progressivamente conquistato anche attraverso la summenzionata relazione speciale con il Parlamento europeo, le quali potrebbero determinare un indebolimento del ruolo della Commissione nel quadro istituzionale.

2.7 Conclusioni: Istituzionalizzazione, costituzionalizzazione e politicizzazione dell'Unione europea

Dopo aver illustrato l'evoluzione istituzionale sì può di nuovo ribadire che l'Unione europea odierna è un sistema istituzionale molto diverso da quello del 1957 dei Trattati di Roma. Con l'accelerazione delle riforme, a partire dall'Atto unico

e continuano a curare gli affari di ordinaria amministrazione fino alla loro sostituzione conformemente all'articolo 17 del trattato sull'Unione europea. In questo caso, il mandato dei membri della Commissione nominati per sostituirli scade alla data in cui sarebbe scaduto il mandato dei membri della Commissione costretti a dimettersi collettivamente dalle loro funzioni.

europeo, si sono avuti un'estensione delle competenze e del territorio dell'UE e un approfondimento del processo di integrazione. Oggi l'Unione europea interviene in molti più campi di politica pubblica e la quantità dei rapporti che l'Unione intrattiene con gli stati membri è molto aumentata sia in termini quantitativi che in termini qualitativi. I processi fondamentali principali che hanno prodotto l'evoluzione istituzionale dell'Unione europea dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona possono essere individuati nei termini di istituzionalizzazione, di costituzionalizzazione dei trattati e della politicizzazione dell'UE.

Il passaggio dalla Comunità economica europea alla Unione europea è definito in termini di istituzionalizzazione. Si può giungere a questa conclusione perché, con il passare degli anni e con l'accumularsi delle sfide percepite come comuni dagli stati membri, nel sistema europeo si è creato una rete di relazioni stabili tra i diversi attori coinvolti nelle politiche europee che sono stati chiamati, di volta in volta, a dare vita alle politiche comunitarie. I sistemi di relazioni creatisi, si sono arricchiti di più vincoli e opportunità per gli attori coinvolti nel *policy making* comunitario, e allo stesso tempo il contesto comunitario è risultato sempre più importante come luogo dove esercitare processi di riformulazione e di innovazione delle politiche degli stati nazionali. Il processo di istituzionalizzazione è avvenuto sia attorno all'ossatura giuridica fornita dai trattati sia negli spazi vuoti che dopo un periodo di sperimentazione sono stati incorporati nell'*acquis* comunitario.

L'altro processo che ha determinato il passaggio dalla Comunità economica europea all'Unione europea è quello della costituzionalizzazione dei trattati. Grazie alle interpretazioni fornite dalla Corte di giustizia europea e grazie al riconoscimento e alla legittimazione che queste interpretazioni hanno ottenuto dai giudici nazionali, il sistema giuridico comunitario è diventato da tempo un sistema verticalmente integrato entro il quale i trattati svolgono la funzione della legge suprema. Nell'Unione europea, non avendo un Trattato costituzionale il quale è stato approvato nell'ottobre del 2004 ma non entrato in vigore per la mancata ratifica da parte di Francia e Olanda (ma parte del testo costituzionale è stato introdotto nel Trattato di Lisbona), si può affermare che vige un processo di costituzionalizzazione

senza costituzione il quale consiste proprio nel fornire una forte legittimità all'Unione europea. Non essendo l'UE uno Stato e tenendo conto della storia e della natura di essa, non necessita di una costituzione vera e propria in quanto l'assetto politico-istituzionale e l'equilibrio dei poteri è sempre in evoluzione.

Infine, c'è stato un altro processo fondamentale che ha inciso nell'evoluzione dell'Unione europea che è quello della progressiva politicizzazione dell'UE. L'abbandono dell'impostazione iniziale presente nel Trattato di Roma, il quale prevedeva la coesistenza ed il rafforzamento reciproco tra mercato comunitario e *welfare* nazionali, lo sviluppo di pratiche di competizione regolativa tra gli stati membri e la creazione dell'Unione economica e monetaria, il consenso permissivo che aveva sostenuto la pima fase dell'integrazione ha ceduto il posto a forme di rappresentanza politica più visibili e strutturate. La nascita e l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, che è la massima istituzione politica dell'Unione europea, il bilanciamento dell'istanza intergovernativa dovuta al rinforzamento del ruolo del parlamento europeo e del peso che i grandi partiti europei esercitano nella vita comunitaria, ha fatto sì che le grandi tradizioni politiche europee si confrontino e si scontrino nel tentativo di definire i limiti e i contenuti dell'Unione europea in uno spazio politico più strutturato. Comunque, lo sforzo di democratizzare completamente il *policy making* comunitario attraverso lo sviluppo delle istituzioni classiche della rappresentanza politica moderna non è stato coronato ancora da successo. Questo è dovuto alle sfide che l'Unione europea ha dovuto affrontare negli ultimi anni le quali, hanno sviluppato una crescente insoddisfazione per la capacità di *problem solving* dell'Unione europea e questo, ha creato le condizioni affinché si istituzionalizzasse lo sviluppo di una nuova *governance* comunitaria, che sarà oggetto di valutazione del Terzo capitolo della tesi.

Alcuni studiosi delle politiche dell'Unione europea (Sergio Fabbrini in primis) hanno argomentato che il Trattato di Lisbona abbia istituzionalizzato un doppio modello costituzionale, uno sovranazionale e uno intergovernativo. Il modello sovranazionale per quanto riguarda la gestione delle politiche pubbliche collegate al mercato unico, che sostiene e giustifica un sistema di governo connotato da una

“separazione dei poteri” tra le quattro istituzioni che partecipano al processo decisionale, con un esecutivo duale costituito dal Consiglio europeo e dalla Commissione e con un legislativo bicamerale costituito dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Il modello intergovernativo per quanto riguarda le politiche storicamente sensibili per la sovranità nazionale, basato sulla centralizzazione della decisione nelle due istituzioni, il Consiglio europeo e il Consiglio, che rappresentano gli stati membri.

Il Trattato di Lisbona istituzionalizza il processo di differenziazione avviato con il Trattato di Maastricht abolendo la divisione in pilastri ma conserva allo stesso tempo la differenza dei regimi decisionali. Istituzionalizza un sistema di governo per regolare le materie collegate al mercato unico e, allo stesso tempo un sistema di *governance* per gestire le politiche strategiche per gli Stati membri. Per quanto riguarda le politiche del mercato unico, esse sono gestite da un sistema di governo separato perché nessuna istituzione dipende dalla fiducia delle altre per poter funzionare in quanto tale, anche se con lo Spitzenkandidaten si è accentuata la vicinanza politica tra la maggioranza del Parlamento europeo e la Commissione. Invece, per quanto riguarda la gestione delle politiche strategiche per gli Stati membri si tratta di un peculiare sistema di *governance* perché le decisioni vengono prese dai governi nazionali, attraverso il Consiglio europeo che li coordina, o dai loro ministri, aggregati funzionalmente nelle varie formazioni del Consiglio. Tra l’altro, l’elezione di un Presidente permanente del Consiglio europeo, eletto per 2 anni e mezzo e rinnovabile per un secondo mandato di durata equivalente, ha istituzionalizzato il potere decisionale di questo organismo, dando continuità alla sua azione esecutiva. Come accennato precedentemente la Commissione è uscita indebolita e non costituisce più la forza propulsiva del processo di integrazione, anche se, le sue competenze tecniche, continuano ad essere indispensabili per rendere operative le decisioni prese dal Consiglio europeo.

Quindi, per riassumere, il Trattato di Lisbona ha portato ad un rafforzamento del Parlamento europeo, che ha imposto la co-decisione come la procedura ordinaria dell’UE, ed ha portato al rafforzamento del Consiglio europeo, che ha imposto la

sua centralità politica e non solo strategica. Più avanti nella tesi vedremo il ruolo centrale del Consiglio europeo durante la gestione della crisi finanziaria.

CAPITOLO III

3. La *governace* europea

L'assetto istituzionale europeo ha rappresentato fin dalle origini un oggetto difficilmente riconducibile alle categorie classiche di scienza politica. Le difficoltà in cui si incorre nel definire la natura dell'Europa comune hanno contribuito alla diffusione del termine *governance* nel dibattito scientifico a partire dal Trattato di Maastricht quando la questione istituzionale si è fatta più forte in cerca degli assetti necessari per sostenere le ambizioni integrative dell'Unione europea, a fronte dell'Unione europea monetaria, degli allargamenti e dell'agenda di Lisbona[114]. La *governance* offre alcuni strumenti descrittivi per esaminare il carattere della *polity europea*. Vista la natura complessa della produzione delle politiche del sistema europeo, la *governance* disfa la funzione monolitica della produzione delle politiche e sposta l'attenzione sui processi di co-produzione delle politiche. La *governance* come definita da Rosenau, "abbraccia le istituzioni di governo, ma ingloba anche meccanismi informali e non governativi attraverso i quali persone ed organizzazioni entro quel campo avanzano e soddisfano i propri bisogni"[115]. Alcuni di questi strumenti di persone e organizzazioni sono le agenzie di regolazione, comitati di esperti e le consultazioni pubbliche.

Il concetto di *governance* è diventato il concetto più diffuso per quanto riguarda le Istituzioni europee ed il processo di integrazione europea. Questo contrassegna una svolta nella riflessione sulle istituzioni europee e pone l'accento sull'esistenza di un

[114] La strategia di Lisbona 23-34 marzo 2000 conclusioni del Consiglio europeo, ha concordato un nuovo obiettivo strategico per l'Unione per il decennio (2000-2010) al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza. Con la Strategia globale concertata l'Unione si è prefissata l'obiettivo strategico di: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

[115] Rosenau J.N, Czempiel E.O. (1992), *Governance Without Governement Order ande Change in World Politics,* Cambrige University Press, Cambrige.

sistema di regole, procedure e di poteri che ormai prescinde dalla volontà degli stati membri.

Come già illustrato in precedenza l'Unione europea è tra le realtà politico-istituzionali che nel proprio percorso di sviluppo hanno maggiormente puntato sulla *governance*, sia come uno strumento per l'accrescimento della propria efficacia operativa, sia come il complesso dei processi idonei a ridurre il deficit democratico delle proprie istituzioni. Nel tentativo di costruzione di un'effettiva unione politica e nello sforzo di stabilire un legame più forte tra i cittadini e le sue istituzioni, l'UE ha individuato nelle politiche di *governance* un percorso utile a garantire una maggiore legittimità al suo operato ed allargare la base democratica del proprio spazio pubblico-politico. In tal senso, *Il libro bianco sulla governance europea* pubblicato dalla Commissione europea nel luglio 2001[116], è il primo documento importante redatto nel tentativo di migliorare il funzionamento dell'Unione europea. In questo documento sono definiti i principi a partire dai quali ri-articolare il processo di *policy making* europeo, quindi quel processo di implementazione ed attuazione delle politiche da parte di quell'organo che viene definito l'esecutivo europeo, cioè la Commissione europea. Il testo costituisce una proposta di riforma degli strumenti di presa della decisione politica e rappresenta il tentativo da parte della Commissione di acquisire legittimità, fiducia e consenso da parte dei cittadini europei. Nel documento si elencano cinque principi base per una buona *governance*: 1) **apertura**: le istituzioni europee devono dare maggiore importanza alla trasparenza e alla comunicazione delle loro decisioni; 2) **partecipazione**: è opportuno coinvolgere in maniera più sistematica i cittadini nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche; 3) **responsabilità**: è necessario un chiarimento del ruolo di ciascuno nel processo decisionale. Ogni operatore interessato deve successivamente assumere la responsabilità del ruolo assegnatogli; 4) **efficacia**: le decisioni devono essere prese al livello e nel momento adeguati e produrre i risultati

[116] Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10109&from=IT

ricercati; 5) **coerenza**: le politiche svolte dall'Unione sono estremamente diverse e rendono necessario un grande sforzo di coerenza.

L'obiettivo dichiarato era quello di adottare per il governo dell'Unione un'impostazione meno verticistica integrando in modo più efficace i mezzi d'azione delle sue politiche con strumenti di tipo non legislativo. Pertanto, i mutamenti proposti vanno nella direzione di garantire l'apertura delle politiche europee ai cittadini, sia attraverso l'attribuzione di un più ampio ruolo consultivo alle parti sociali, sia offrendo una maggiore informazione sui percorsi dell'Unione.

Una delle critiche, che verrà ripresa in maniera più approfondita nel proseguo del **terzo capitolo**, rivolta al contenuto del *Libro bianco sulla governance europea,* è lo sforzo della Commissione che, nel riassetto dei poteri e delle competenze delle istituzioni europee e degli stati membri, punta a garantirsi la massima autonomia politica e ad allargare gli spazzi ed esercizi di un vero e proprio potere esecutivo europeo.

Parlando di *governance* europea non si può prescindere dal fatto di parlare di ***governance* multilivello**. La *governance* multilivello rappresenta, ad oggi, se non il modello, la metafora più diffusa per indicare il carattere dell'Unione europea. Il termine si impone per prima dai lavori di Gary Marks a partire dal 1993. Egli ricostruisce il *policy making* europeo nelle sue diverse fasi e a partire dall'Atto unico europeo con le modifiche istituzionali che hanno portato: 1) alla perdita della capacità dei governi nazionali di monopolizzare sia l'aggregazione e la rappresentanza degli interessi nazionali in campo sovranazionale, sia anche il processo di scelta di obiettivi e strumenti; 2) alla netta indipendenza di strategia e d'azione degli organismi europei; 3) alla caratterizzazione del potere decisionale come risorsa diffusa fra una molteplicità di attori pubblici e privati a diversi livelli di governo, piuttosto che ad un unico attore o in una sola sede; 4) alla connessione

reticolare fra arene decisionali attraverso collegamenti che ancora una volta sfuggono al controllo dei governi nazionali[117].

Nel proseguo del capitolo, si analizzerà l'elaborazione delle politiche adottate in questo sistema, sia in senso verticale che orizzontale, fra i vari attori istituzionali e non, che caratterizzano il sistema della *governance* multilivello europea, e la loro efficacia nel favorire o meno il processo di integrazione.

Un paragrafo del **terzo capitolo** si dedicherà al funzionamento ed al processo decisionale del sistema di *governance* creatosi con il Trattato di Lisbona. Se da un punto di vista normativo, in merito alle politiche buggettarie dei governi nazionali, le disposizioni del Trattato hanno rafforzato la presenza e il coinvolgimento delle Istituzioni comunitarie, il Trattato di Lisbona, come ribadito anche nel **secondo capitolo,** ha rappresentato la soppressione formale della struttura a tre pilastri di Maastricht, portando alla creazione *de facto* di due sistemi di "*decision making*" (uno sovranazionale e l'altro intergovernativo). Il sistema di *governance*, secondo il modello sovranazionale, è caratterizzato da una divisione di co-responsabilità tra centri decisionali formati da quattro Istituzioni: il Consiglio europeo, la Commissione, il Parlamento e il Consiglio. Il modello intergovernativo, diversamente, è rappresentato da due Istituzioni: il Consiglio e il Consiglio europeo che rappresentano i governi nazionali degli Stati dell'Unione. Il modello sovranazionale viene favorito dall'introduzione della procedura legislativa ordinaria (la co-decisione) come metodo dell'Unione, che celebra il ruolo acquisito in modo crescente dal Parlamento europeo. Il Parlamento e il Consiglio non solo supportano il processo d'integrazione europea tramite il processo legislativo, ma gli conferiscono anche una legittimità democratica attraverso la rappresentazione sia degli elettori, in accordo con il principio di proporzionalità digressiva[118], che degli

[117] Marks, G. (1993). *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. In A. Cafruny, & G. Rosenthal (Eds.), The State of the European Community (Volume 2). Harlow: Longman.

[118] Principio di proporzionalità digressiva: "in base a questo principio il rapporto tra la popolazione e il numero di seggi di ciascuno Stato membro deve variare in funzione della rispettiva popolazione, in modo che ciascun deputato di uno Stato membro più popolato rappresenti più cittadini rispetto al collega eletto

Stati membri, creando un bicameralismo legislativo. I sostenitori di questo modello mettono in discussione, come vedremo di seguito, la necessità di un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali come risposta al deficit democratico nel processo decisionale europeo.

Un elemento centrale nel nuovo ordine costituzionale costruito dal Trattato di Lisbona, in particolar modo se la prospettiva dell'analisi è quella della democraticità, dell'efficienza e della trasparenza del processo decisionale, è l'equilibrio istituzionale dei poteri. Molte basi giuridiche introdotte dal Trattato di Lisbona hanno concorso alla semplificazione del processo legislativo, riorganizzando e rendendo più trasparenti le procedure decisionali, come ad esempio l'articolo 15 del TFUE[119], con il quale si stabilisce l'obbligo per il Consiglio di riunirsi in pubblico quando delibera e vota su un progetto di atto legislativo, al fine di garantire la trasparenza e la partecipazione della società civile.

Inoltre, come descritto nel secondo capitolo, il Trattato di Lisbona estende ampliamente il voto a maggioranza ed il ricorso alla procedura legislativa ordinaria, sia per mezzo di basi giuridiche specifiche, che attraverso l'introduzione di una "clausola passerella" generale, articolo 48 del TUE. Tale disposizione prevede la possibilità per il Consiglio europeo, di adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata. Le nuove disposizioni introdotte con il Trattato di Lisbona cercano di rendere il processo decisionale più democratico e trasparente, attraverso una disciplina procedurale più efficace che, ha tradotto in basi giuridiche gli elementi essenziali dell'equilibrio istituzionale affermatosi sulla base della giurisprudenza della Corte e delle interazioni istituzionali sin dall'origine del processo d'integrazione. Questo è il quadro generale del sistema di *governance* come regolato negli articoli del Trattato di Lisbona.

---

in uno Stato membro meno popolato e viceversa. Inoltre, ciò implica che nessuno Stato membro meno popolato abbia più seggi di uno Stato più popolato".

[119] Articolo 15 TFUE paragrafo 2: Il Parlamento europeo si riunisce in seduta pubblica, così come il Consiglio allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo.

Per completare l'analisi del processo decisionale della *governance* europea è imprescindibile non analizzare i metodi decisionali dell'Unione europea: **il metodo comunitario, il metodo intergovernativo e il metodo di coordinamento aperto**.

Come regola generale, le decisioni dell'UE sono adottate attraverso il metodo comunitario, che prevede l'uso della procedura legislativa ordinaria, come definita all'articolo 294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il metodo comunitario è caratterizzato dal diritto esclusivo della Commissione europea di avviare una legislazione, dal potere di co-decisione tra il Consiglio e il Parlamento europeo, e dall'uso del voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio[120].

All'opposto di questo metodo traviamo il metodo intergovernativo che viene utilizzato nel processo decisionale, soprattutto per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune e gli aspetti della cooperazione giudiziaria e di polizia. Questo metodo è caratterizzato dai seguenti elementi principali secondo i quali; il diritto di iniziativa della Commissione è condiviso con i paesi dell'UE o limitato a specifiche aree di attività; il Consiglio europeo, esplicitamente menzionato nel trattato di Lisbona, svolge spesso un ruolo fondamentale; il Consiglio generalmente delibera all'unanimità; il Parlamento europeo ha un ruolo puramente consultivo[121].

Il metodo del coordinamento aperto è un nuovo strumento di *governance* dell'Unione europea. È uno strumento di *governance* poiché coinvolge allo stesso tempo attori pubblici e privati. Il metodo di coordinamento aperto nell'Unione europea (UE) può essere descritto come uno strumento giuridico non vincolante (*soft law*). Si tratta di una forma di politica intergovernativa che non si traduce in misure legislative vincolanti per l'UE e non richiede ai paesi dell'UE di introdurre o modificare le loro leggi. Il metodo di coordinamento aperto, creato originariamente negli anni Novanta come parte della politica sull'occupazione e del processo di Lussemburgo, è stato definito come uno strumento della strategia di Lisbona (2000). Tale metodo ha fornito un nuovo quadro di cooperazione tra i paesi dell'UE per far

[120] Glossario delle sintesi EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html?locale=it
[121] Glossario delle sintesi EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html?locale=it

convergere le politiche nazionali verso alcuni obiettivi comuni. In base a questo metodo intergovernativo, i paesi dell'UE sono valutati da altri paesi dell'UE e la Commissione si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Il Parlamento europeo e la Corte di giustizia non svolgono praticamente alcun ruolo nel processo del metodo di coordinamento aperto. Si basa principalmente sull'identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere che vengono adottati dal Consiglio; sui strumenti di misura definiti congiuntamente come le statistiche, gli indicatori e orientamenti; sul *benchmarking*, cioè l'analisi comparativa dei risultati dei paesi dell'UE e lo scambio delle migliori pratiche, una procedura questa, che viene monitorata dalla Commissione[122].

Una comparazione fra i tre metodi verrà fatta nelle conclusioni del paragrafo dedicato, cercando di mettere in evidenza quale tra questi metodi sia più efficace nella legittimazione democratica e della partecipazione al processo decisionale.

Per spiegare la *governance* europea, non si può prescindere dal fare un'analisi della ***governance* economica europea** in quanto nell'ultimo decennio il tema dell'economia europea è stato al centro del dibattito politico europeo. Si illustrerà la *governance* economica europea elencando i suoi principali strumenti, cercando di analizzare a partire dal Trattato di Maastricht, il ruolo delle istituzioni ed i modelli applicati, quello intergovernativo e quello sovranazionale, per le decisioni prese in materia di politica economica europea. Il Trattato di Maastricht ha introdotto una netta distinzione nella *governance* economica dell'Unione europea: da un lato il mercato interno (in cui si garantisce la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone, e all'interno del quale i cittadini europei possono vivere, lavorare, studiare o fare affari liberamente), dall'altro l'Unione economica e monetaria. Il primo soggetto, al metodo comunitario e il secondo al metodo intergovernativo. La *governance* economica dell'Unione europea, così come delineata dal Trattato di Maastricht e sviluppatasi successivamente per effetto della recente crisi economica

[122] Glossario delle sintesi EUR-Lex.
https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/community_intergovernmental_methods.html?locale=it

e finanziaria, è fortemente caratterizzata da un'impronta intergovernativa che marginalizza gli organi sovranazionali dell'Unione e in particolare il Parlamento europeo. Da qui nascono le critiche di deficit democratico diffusamente mosse alla costruzione europea. Come vedremo nel paragrafo dedicato, l'assetto della *governance* economica, come definito ai sensi del Trattato di Maastricht, è rimasto sostanzialmente invariato attraverso le revisioni di Amsterdam, Nizza e Lisbona, fino all'arrivo della crisi.

3.1 Il Libro bianco sulla *governance* europea: riformare le procedure esecutive ed i processi decisionali e operativi dell'Unione europea

Il termine *governance* è un segno dei profondi mutamenti nei modi di intendere e di praticare le politiche democratiche. L'Unione europea è tra le realtà politico-istituzionali che ha maggiormente puntato sulla *governance* per accrescere la propria efficacia operativa. Il primo documento fondamentale della *governance* europea è senza dubbio il "Libro bianco sulla *governance* europea"[123] presentato dalla commissione europea nel luglio del 2001. Tutto questo nasce da uno sforzo della Commissione europea che sotto la guida dell'allora presidente Romano Prodi ha cercato di dotarsi di strumenti politici nuovi sia per garantire all'operato della Commissione un maggiore consenso da parte dei cittadini sia per consolidare il ruolo di quest'ultima nel quadro del sistema democratico della nuova Unione europea. Il libro bianco sulla governance europea è stato preceduto da un documento preparatorio "Un libro bianco sul sistema di governo europeo. Approfondire la democrazia nell'Unione europea"[124], con il quale si preannunciava la volontà di delineare nuove forme di governo per l'UE.

[123] LA GOVERNANCE EUROPEA — UN LIBRO BIANCO (COM (2001) 428 def./2)(2001/C 287/01). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=IT

[124] Comunicazione del Presidente della Commissione europea in merito ad un Libro bianco sulla *governance* intitolato "Approfondire la democrazia in Europa" del maggio 2000 (SEC (2000) 901)

Il ruolo svolto dal Libro bianco nel dibattito contemporaneo è certamente tra i più rilevanti ed ha fatto emergere temi di rilievo sui quali è necessario soffermarsi. In esso emergeva la proposta di impegnarsi per delineare i caratteri ed i princìpi generali del processo di costruzione di nuove forme di governo per l'Europa. Prospettando un sistema di governo multilivello strutturato sui princìpi di trasparenza, responsabilizzazione ed efficienza, grazie ai quali poter concretamente affrontare il problema della democrazia e del deficit democratico di cui era stata più volte accusata, la Commissione sottolineava come "la riforma dei metodi di governo europeo s'inquadra a tutti gli effetti nella prospettiva di un approfondimento della democrazia europea"[125]. La *governance* del Libro bianco nasce da questi presupposti e si presenta in primo luogo come la trasformazione delle procedure esecutive ed amministrative dell'Unione; la riforma dei suoi processi decisionali e non delle sue forme istituzionali. È indicativo il fatto che nel Libro bianco la *governance* sia definita come "le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai princìpi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza"[126].

La Commissione ha individuato questi cinque principi che sono alla base della buona governance e dei cambiamenti proposti nel presente Libro bianco. Ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare una governance più democratica:

1) **Apertura**. Le istituzioni devono operare in modo più aperto: assieme agli Stati membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'Unione europea e in cosa consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse.
2) **Partecipazione**. La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una

[125] (SEC (2000: 4)
[126] LA GOVERNANCE EUROPEA — UN LIBRO BIANCO (COM (2001):4). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=IT

maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.

3) **Responsabilità**. I ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggiore chiarezza. Ogni istituzione dell'UE deve spiegare qual'è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità. Vi è inoltre l'esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati membri e di tutti coloro che, a qualsiasi livello, partecipano all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.
4) **Efficacia**. Le politiche dell'UE devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base ad obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e, ove possibile, alle esperienze acquisite in passato. Per la loro efficacia, è necessario inoltre che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate al livello più opportuno.
5) **Coerenza**. Le politiche e gli interventi dell'Unione devono essere coerenti e di facile comprensione. Si avverte una crescente esigenza di coerenza: la gamma dei compiti da assolvere è andata ampliandosi; l'allargamento dell'Unione accentuerà le differenze; sfide quali il cambiamento climatico ed il calo demografico superano i confini delle politiche settoriali sulle quali si è costruita l'Unione; le autorità regionali e locali sono sempre più coinvolte nelle politiche dell'UE. La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.

Con questa proposta di riforma della *governance* la Commissione cercava di legittimare il suo operato attraverso il consenso costruito su un rapporto più diretto con i cittadini europei. Per questa ragione la Commissione ha individuato tre strumenti della *governance* europea (agenzie europee di regolamentazione, comitato di esperti, consultazioni pubbliche) che dovevano puntare a rendere le prassi delle

politiche di quest'ultima più efficienti, efficaci e aperte al contributo di gruppi di interesse e organizzazioni della società europea.

Le agenzie europee di regolamentazione nel *Libro bianco* sono indicate come strategiche per l'affermazione di una più efficace *governance* europea. In un successivo rapporto della Commissione europea dal titolo "Per legiferare meglio"[127] nel 2002, queste agenzie venivano inserite tra le strutture portanti del sistema di governo ma allo stesso tempo esso segnalava come il loro moltiplicarsi fosse uno dei principali ostacoli per il raggiungimento degli obiettivi di riforma proposti nel *Libro bianco*. Il ruolo di queste agenzie era associato ad una funzione di mediazione tra interessi che attraverso il ricorso a queste agenzie era sottratto al controllo esercitato dal Parlamento europeo. Il ruolo e le funzioni da attribuire a queste agenzie nel nuovo quadro della *governance* europea vengono ribadite in una comunicazione specifica della Commissione europea sempre del 2002 dal titolo *European Regulatory Agencies- Communication from the Commission. The Operating Framework for the European Regulatory Agencies*[128]. In questa comunicazione la Commissione ribadiva di salvaguardare l'unita e l'integrità delle funzioni esecutive europee dal rischio di un eccessivo ricorso a questo strumento. La Commissione proponeva di sottrarre a queste agenzie il potere di appellarsi al Consiglio europeo nel caso in cui le proprie deliberazioni divergessero dalle indicazioni espresse dalle agenzie: quindi limitare il carico politico delle proprie decisioni (Commissione) e richiamare la necessità di un più stretto coordinamento del loro operato nel quadro delle iniziative della Commissione. La Commissione dunque, individuava nelle agenzie uno strumento chiave del processo di riforma della *governance* con l'obiettivo di offrire poteri ampi a istituzioni di natura tecnica e regolativa tentando di fare in modo che questa delega riservasse comunque un ruolo prevalente alla Commissione e venisse sganciata dall'influenza diretta dei singoli Stati.

---

[127] COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE, Governance europea: Legiferare meglio. 5.6.2002 COM(2002) 275 definitivo. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0275:FIN:IT:PDF

[128] COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, *The operating framework for the European Regulatory Agencies*, 11.12.2002 COM(2002) 718 final. http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_agence_en.pdf

Il secondo strumento di rafforzamento della *governance* europea individuato dalla Commissione è quello dei **Comitati degli esperti**. La Commissione ha definito le linee guida generali per l'utilizzazione di questi comitati di esperti e le competenze in una comunicazione del dicembre 2002 dal titolo *On the Collection and Use of Expertise by the Commission*: *Principles and Guidelines.* "Improving the knowledge base for better policies"[129]. Il ruolo e le competenze di questi comitati di esperti avevano il ruolo di fornire competitività e opportunità di sviluppo in un contesto globalizzato dovuto all'esigenza di governare l'emergere di opinioni diverse e conflittuali in seno all'Europa. Da quello che emerge in questa comunicazione la funzione di questi comitati di esperti non sembra essere quella di controllare la veridicità o la correttezza delle ipotesi scientifiche o delle informazioni che sono alla base delle decisioni politiche difficili in settori strategici e complessi, invece la loro funzione è quella di istruire procedure e processi conoscitivi e di confronto pubblico per favorire l'emergere di convinzioni o ipotesi largamente condivisi. In altre parole, quello che interessava alla Commissione ottenere tramite questi strumenti era che le parti interessate e il pubblico più in generale siano convinti che le decisioni prese siano buone. Ponendo l'attenzione sul processo attraverso il quale sono messi in moto, fatti circolare e resi pubblici i risultati delle consultazioni con gli esperti, la Commissione aveva lo scopo di promuovere il più ampio consenso verso il proprio operato garantendosi consenso e fiducia per un'ampia legittimazione politica del proprio ruolo.

Il ruolo cruciale di questi comitati di esperti investe un aspetto decisivo della nuova *governance* europea, incidendo anche sulle politiche di coordinamento tra le istituzioni europee e gli stati membri le quali non sono basate su direttive e regolamenti, ma sono organizzate intorno alle procedure volontarie di accordo. Queste intese sono centrate sul raggiungimento di obiettivi condivisi ma non vincolanti tra soggetti regolatori e soggetti destinatari della regolazione o di accordi di natura volontaria e procedurale tra agenzie europee e attori e parti sociali di natura

[129] COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: *ON THE COLLECTION AND USE OF EXPERTISE BY THE COMMISSION: PRINCIPLES AND GUIDELINES*: "Improving the knowledge base for better policies". 11.12.2002 COM(2002) 713 final. http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf

pubblica o privata. Una critica rilevante a questo *modus operandi* dei comitati di esperti è arrivata dal Parlamento europeo, il quale ha evidenziato il carattere spesso privatistico di tale strumento rilevando come questi possano indebolire il potere di co-decisione e controllo del Parlamento europeo e il controllo pubblico su temi importanti di vita politica ed economica dell'Unione europea[130].

Il terzo strumento indicato nel *Libro bianco sulla governance europea*, è quello delle **consultazioni pubbliche**. Il ruolo e le funzioni di questo strumento sono definiti nella comunicazione della Commissione europea del dicembre 2002 dal titolo "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione"[131]. In questo documento si propongono una serie di principi e standard di qualità e di partecipazione per garantire una maggiore apertura della Commissione ai cittadini europei attraverso l'apertura di forum di dibattito pubblico, *on line*, o tramite la raccolta di commenti delle associazioni o organizzazioni interessate o di singoli cittadini. Da quanto si trae da questo documento la partecipazione è ricondotta alla prassi della consultazione e dell'ascolto, finalizzata ad un efficace formulazione e attuazione delle politiche ed i soggetti con i quali dialogare sono costituiti da gruppi e interessi con fini settoriali. Gli altri attori quindi, quali i partiti politici la cui prospettiva non è di settore ma politica, hanno uno scarso rilievo. Le consultazioni pubbliche si svolgono intorno ad un'agenda definita e non modificabile.

Il processo di riforma della *governance* del *Libro bianco* prevede anche la partecipazione dei cittadini ai processi di attuazione delle politiche europee come confermato anche nel "Progetto di trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" in merito al quale l'articolo 47 comma 4 "Principio della democrazia partecipativa"[132] precisa le modalità e i limiti entro cui si deve esercitare la

---

[130] Arienzo. A, (2013). "La governance", Ediesse Editore, pp. 62-62.

[131] COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE: "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione". 11.12.2002 COM(2002) 704 definitivo. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0704&from=IT

[132] Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione della Costituzione. La legge europea

partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni e delle politiche dell'Unione europea.

Grazie ad una attenta analisi su questi strumenti si viene a conclusione che la Commissione si è sforzata di dotarsi di strumenti di costruzione e consolidamento del consenso e di placare i potenziali punti di conflitto con gli altri organi e con le istanze espresse dai cittadini europei.

Come sancito nel *Libro bianco sulla governance europea*, l'applicazione dei cinque principi di buona *governance* sopra elencati va a sostegno dei principi di sussidiarietà e proporzionalità[133]. A partire da qui, tra le critiche più rilevanti al progetto di riforma sulla *governance* del *Libro bianco* ci sono quelle relative allo scarso ruolo degli enti locali, dei Comuni e delle Regioni. Critiche che si soffermano sullo scarso coordinamento tra i livelli sovrastatale, statale e locale che caratterizzano le istituzioni come l'Unione europea. L'attuazione concreta di una *governance* centrata sulla prossimità delle istituzioni ai cittadini doveva valorizzare i principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti dai diversi trattati europei al fine di regolare i rapporti tra Unione europea e Stati membri. Il principio di sussidiarietà afferma che le decisioni debbano essere prese al livello istituzionale e politico più vicino possibile al cittadino e che il livello di decisione dell'Unione europea sia necessario solo quando i livelli inferiori non sono in grado di intervenire. D'altro canto, secondo il principio di proporzionalità il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione europea si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Esso impone che l'autorità superiore utilizzi i mezzi strettamente necessari al raggiungimento dello scopo, preferendo la via più semplice e ricorrendo solo in ultima istanza alla legge. In allegato al Trattato di Lisbona c'è

determina le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini, incluso il numero minimo di Stati membri da cui devono provenire. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_it.pdf

[133] Proporzionalità e di sussidiarietà. Dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal livello comunitario a quello locale) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Ciò significa che quando si avvia un'iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente (a) se un'azione pubblica è veramente necessaria, (b) se il livello europeo è quello più opportuno e (c) se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=IT

un “Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”[134]. In questo documento è stabilito che ogni anno la Commissione debba stilare un bilancio sull’applicazione dei principi, introdurre uno specifico elenco di competenze e si prevede un meccanismo di controllo da parte dei parlamenti nazionali sull’applicazione del principio stesso.

La *governance* europea enunciata dal *Libro bianco* ha cercato di dare una risposta ai limiti di un processo d’integrazione politica che si scontrava con il ruolo ancora forte dei singoli Stati. La Commissione ha tentato di garantire un efficiente gestione del mercato comune e di ottenere il consenso ad un rafforzamento del momento esecutivo e del proprio ruolo di direzione politica. Nel riassetto dei poteri e delle competenze proprie delle istituzioni europee e degli Stati membri, la Commissione punta a garantirsi la massima autonomia possibile e ad allargare gli spazi di esercizio di un vero e proprio potere esecutivo europeo.

Nel prossimo paragrafo si vedranno in dettaglio il sistema di *governance* europea dopo il Trattato di Lisbona ed il processo decisionale di *governance* creatasi.

3.2 Il sistema di *governance* europea ed il processo decisionale dopo il Trattato di Lisbona

Prima della pubblicazione del *Libro Bianco* sulla *governance* venne pubblicato un documento significativamente intitolato *Un Libro Bianco sul Sistema di Governo*

[134] Trattato di Lisbona, Trattato sull’Funzionamento dell’Unione europea. Protocollo (n.2): Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F02

Europeo. Approfondire la democrazia in Europa[135], nel quale veniva esplicitamente espresso che "la riforma dei metodi di governo europeo si inquadra a tutti gli effetti nella prospettiva di un approfondimento della democrazia europea". La Commissione argomentava che grazie ad una nuova *governance* essa poteva fare fronte alle richieste di rafforzamento dei diritti individuali e collettivi per i cittadini d'Europa, di costruzione di un sistema politico ed economico più solidale ed equo, di ampliamento della partecipazione, di una maggiore efficienza politica ed amministrativa.

Il processo di riforma della *governance* europea iniziato con il *Libro bianco* consisteva in una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea per garantire una partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione e presentazione di tali politiche. Su questa scia un aspetto principale è l'ingresso delle Regioni nel processo decisionale europeo, e il conseguente concreto avvio di una *governance* multilivello europea. L'istituzione del Comitato delle Regioni, che con i Trattati successivi al Trattato di Maastricht, ha accresciuto il proprio ruolo pur senza assurgere mai a sede primaria di rappresentanza delle istanze regionali.

Sulla scia di quanto auspicato nel Libro Bianco sulla *governance* del 2001, il Trattato di Lisbona, ha previsto un ulteriore crescita del ruolo degli enti sub-statali, però non nell'assetto istituzionale (che come vedremo più avanti il processo decisionale rimane saldamente nelle mani delle istituzioni europee), che rimane invariato, ma nella parte dedicata ai principi, in quanto estende l'applicazione del principio di sussidiarietà anche agli enti sub-statali, in collaborazione con il livello statale. In questa prospettiva si crea una *governance* multilivello, favorendo così la presa delle decisioni dal livello di governo più vicino ai cittadini, al fine di consentire a questi ultimi di partecipare alla loro adozione e di attivare gli strumenti di controllo politico nei confronti dei propri rappresentanti. Comunque, la realizzazione di questo

[135] Comunicazione del Presidente della Commissione europea in merito al Libro bianco sulla governance intitolato "Approfondire la democrazia in Europa" - SEC (2000) 901. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-1146_it.htm

modello è ostacolata dalla propensione dell'Unione europea a fare ricorso a strumenti intergovernativi, accentuati soprattutto durante la crisi economica.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto un elemento centrale nel nuovo ordine costituzionale e del sistema di *governance*, in particolar modo riguardo la prospettiva della democraticità, dell'efficienza e della trasparenza del processo decisionale, che è quello dell'equilibrio istituzionale dei poteri.

Nella prima parte di questo paragrafo si analizzeranno in maniera dettagliata gli aspetti caratterizzanti la procedura legislativa ordinaria dell'Unione europea alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e in una seconda parte vedremo come quest'ultimo ha istituito un doppio sistema di *governance* europea, una sovranazionale e una intergovernativa.

Partiamo dal primo punto. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea rappresenta il quadro giuridico del processo decisionale della *governance* europea. Molte basi giuridiche introdotte dal Trattato di Lisbona hanno concorso alla semplificazione del processo legislativo, riorganizzando e rendendo più trasparenti le procedure decisionali. Un esempio è rappresentato dall'articolo 15, paragrafo 2 del TFUE[136], che stabilisce l'obbligo per il Consiglio di riunirsi in pubblico quando delibera e vota su un progetto di atto legislativo per garantire la trasparenza e la partecipazione della società civile. Un altro punto importante del Trattato di Lisbona è l'articolo 14 TUE che nel primo paragrafo[137], rafforza la partecipazione del Parlamento al processo legislativo sancendo la parità tra Consiglio e Parlamento per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa e di bilancio. Queste disposizioni concorrono a rendere il processo decisionale più democratico e trasparente, attraverso una disciplina procedurale più efficace.

[136] Articolo 15, paragrafo 2 del TFUE. Il Parlamento europeo si riunisce in seduta pubblica, così come il Consiglio allorché delibera e vota in relazione ad un progetto di atto legislativo.
[137] Articolo 14 paragrafo 1 del TUE. Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elegge il presidente della Commissione.

La procedura legislativa per l'adozione di un atto è sancita nell'articolo 294 del TFUE[138], secondo il quale l'iter legislativo ordinario prevede un massimo di tre

[138] Articolo 294 TFUE. 1. Quando nei trattati si fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto, si applica la procedura che segue.
2. La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio.
Prima lettura
3. Il Parlamento europeo adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Consiglio.
4. Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento europeo, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo.
5. Se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento europeo, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo.
6. Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione in prima lettura. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento europeo della sua posizione.
Seconda lettura
7. Se, entro un termine di tre mesi da tale comunicazione, il Parlamento europeo:
a) approva la posizione del Consiglio in prima lettura o non si è pronunciato, l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio;
b) respinge la posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, l'atto proposto si considera non adottato;
c) propone emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, il testo così emendato è comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti.
8. Se, entro un termine di tre mesi dal ricevimento degli emendamenti del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata:
a) approva tutti gli emendamenti, l'atto in questione si considera adottato;
b) non approva tutti gli emendamenti, il presidente del Consiglio, d'intesa con il presidente del Parlamento europeo, convoca entro sei settimane il comitato di conciliazione.
9. Il Consiglio delibera all'unanimità sugli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo.
Conciliazione
10. Il comitato di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio o i loro rappresentanti ed altrettanti membri rappresentanti il Parlamento europeo, ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei membri rappresentanti il Parlamento europeo entro un termine di sei settimane dalla convocazione, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura.
11. La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria per favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio.
12. Se, entro un termine di sei settimane dalla convocazione, il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l'atto in questione si considera non adottato.
Terza lettura
13. Se, entro tale termine, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione in base al progetto comune; il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata. In mancanza di una decisione, l'atto in questione si considera non adottato.
14. I termini di tre mesi e di sei settimane di cui al presente articolo sono prorogati rispettivamente di un mese e di due settimane, al massimo, su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.
Disposizioni particolari
15. Quando, nei casi previsti dai trattati, un atto legislativo è soggetto alla procedura legislativa ordinaria su iniziativa di un gruppo di Stati membri, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia, il paragrafo 2, il paragrafo 6, seconda frase e il paragrafo 9 non si applicano.
In tali casi, il Parlamento europeo e il Consiglio trasmettono alla Commissione il progetto di atto insieme alle loro posizioni in prima e seconda lettura. Il Parlamento europeo o il Consiglio possono chiedere il parere

letture: la prima lettura; la seconda lettura e la terza lettura. La procedura comunque, può essere conclusa in ciascuna di queste fasi, se i legislatori raggiungono un accordo generale. Semmai il Consiglio non approvi tutti gli emendamenti di seconda lettura del Parlamento, è necessario aprire la procedura di conciliazione, ovvero la terza ed ultima fase della procedura di co-decisione. Per quanto riguarda il potere d'iniziativa legislativa, tale articolo riserva il monopolio di tale potere alla Commissione, rendendo l'esercizio della funzione legislativa nell'Unione subordinato all'esistenza di una proposta da parte di quest'ultima.

Per quanto riguarda lo svolgimento della procedura legislativa ordinaria, l'articolo 294 TFUE prevede che, oltre all'introduzione del termine procedura legislativa ordinaria, si possono riscontrare alcune modifiche che mirano al il rafforzamento della posizione del Parlamento nel processo decisionale. Il Parlamento europeo, in prima e in seconda lettura, alla stregua del Consiglio, provvede ad adottare una "posizione", e non più un "parere" come prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, mettendo la parità di trattamento delle due istituzioni che esercitano la funzione legislativa. Tale uguaglianza formale però non corrisponde ad una completa uguaglianza sostanziale, se si considera che il Parlamento, in seconda lettura può adottare la posizione del Consiglio a maggioranza dei suffragi espressi mentre per rigettarla deve esprimere un voto a maggioranza dei membri che lo compongono come sancito dall'articolo 294 paragrafo 7 del TFUE[139]. Comunque, prima di presentare al Parlamento e al Consiglio la proposta di atto legislativo, la Commissione può ricorrere a consultazioni pubbliche, consultazioni pre-legislative, azioni destinate ad indagare le posizioni e gli interessi per i progetti legislativi più importanti, al fine di valutarne le conseguenze economiche, sociali e ambientali,

---

della Commissione durante tutta la procedura, parere che la Commissione può altresì formulare di sua iniziativa. Se lo reputa necessario, essa può anche partecipare al comitato di conciliazione conformemente al paragrafo 11.

[139] Articolo 294 paragrafo 7 del TFUE. Seconda lettura: Se, entro un termine di tre mesi da tale comunicazione, il Parlamento europeo: a) approva la posizione del Consiglio in prima lettura o non si è pronunciato, l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio; b) respinge la posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, l'atto proposto si considera non adottato; c) propone emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, il testo così emendato è comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti.

rispondendo all'esigenza di democrazia partecipativa sancita dall'articolo 11 paragrafo 3 del TUE[140]. Anche se la Commissione dispone di una totale autonomia nell'utilizzo dei propri poteri di iniziativa legislativa, che non sono condivisi con le altre istituzioni, i trattati impongono delle restrizioni riguardanti il rispetto dei principi di bilancio, di proporzionalità e di sussidiarietà. Ad esempio, se le proposte legislative della Commissione, qualora avessero comportato importanti implicazioni finanziarie, fossero fornite da una garanzia di finanziamento nell'ambito delle risorse proprie dell'Unione. Se in assenza di questa garanzia, il Trattato di Lisbona, come sancito nell'articolo 310 paragrafo 4 TFUE[141], impedisce la presentazione di una proposta legislativa. Ne deriva una particolare importanza delle motivazioni e degli allegati presentati dalla Commissione con la proposta. L'importanza delle consultazioni è ribadita, come ricordato nel paragrafo precedente sulla *governance* multilivello, all'articolo 1 del protocollo n.2 "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità" del trattato di Lisbona, che impone alla Commissione di motivare la sua decisione nella proposta, qualora per motivi di straordinaria urgenza non sia stato possibile effettuare le consultazioni del caso. Il trattato di Lisbona ha introdotto anche una rilevante disposizione riguardante la pianificazione finanziaria pluriennale dell'Unione europea. Con il Trattato di Lisbona, l'articolo 312 del TFUE[142] sancisce la procedura di adozione di un quadro

[140] Articolo 11 paragrafo 3 del TUE. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.

[141] Articolo 310 paragrafo 4 del TFUE. Per mantenere la disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo 312.

[142] 1. Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie. È stabilito per un periodo di almeno cinque anni. Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale. 2. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale. Delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata quando adotta il regolamento di cui al primo comma. 3. Il quadro finanziario fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione. Il quadro finanziario prevede ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio. 4. Qualora il regolamento del Consiglio che fissa un nuovo quadro finanziario non sia stato adottato alla scadenza del quadro finanziario precedente, i massimali e le altre disposizioni vigenti nell'ultimo anno coperto sono prorogati fino all'adozione di detto atto. 5. Nel corso della procedura di adozione del quadro finanziario, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione adottano ogni misura necessaria a facilitare l'adozione stessa.

finanziario pluriennale che racchiude le priorità di investimento dell'UE per un periodo di almeno 5 anni. Tale procedura richiede una stretta cooperazione tra il Parlamento, la Commissione ed il Consiglio nel corso dell'intera procedura, come stabilito dello stesso articolo.

Infine, il Trattato di Lisbona ha introdotto nuove disposizioni volte ad influenzare la definizione dell'agenda legislativa. L'Articolo 15 paragrafo 1 del TUE stabilisce che: "Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali". Si parla di priorità politiche dell'Unione e non del Consiglio europeo. Questa nuova base giuridica è il tipico esempio di disposizione che introduce nei trattati la realtà politica, riconoscendo le tendenze e le dinamiche che si sono progressivamente sviluppate ed il ruolo, sempre più importante e dominante svolto dal Consiglio europeo nella definizione dell'agenda politica dell'Unione europea, come si vedrà anche nei paragrafi successivi della tesi, anche se, come sancito dallo stesso articolo il Consiglio europeo, "non esercita funzioni legislative".

Da un punto di vista formale nonostante, il Trattato di Lisbona abbia abolito la divisione in pilastri del Trattato di Maastricht, ha preservato la distinzione tra diversi regimi decisionali relativamente a diverse politiche europee. Si può affermare che ha formalizzato un doppio sistema decisionale istituendo un sistema di governo sovranazionale per le materie del mercato interno ed un sistema di *governance* intergovernativa per le materie sensibili agli Stati membri. Vediamo in dettaglio l'interpretazione come definita dal Trattato di Lisbona della funzione del processo decisionale di questi due regimi.

Per quanto riguarda il sistema di governo sovranazionale, si è creato un sistema istituzionale ruotante attorno a quattro istituzioni dell'unione europea basato su un legislativo bicamerale composto dal Consiglio e dal Parlamento europeo, ed un esecutivo duale composto dal Consiglio europeo e dalla Commissione. Per quanto riguarda le politiche del mercato unico, la Commissione, per le prerogative e, per le competenze tecniche di cui dispone, appare più rilevante del Consiglio europeo e

del suo presidente. Nonostante al Consiglio europeo sia stato riconosciuto un ruolo esecutivo, quest'ultimo concerne la definizione delle strategie di lungo periodo dell'Unione europea. Il Consiglio europeo in questo regime è il risolutore di ultima istanza delle controversie intrattabili che possono emergere all'interno dell'Unione europea. La co-decisione legislativa, riconosciuta con il Trattato di Lisbona, del Consiglio e del Parlamento europeo viene celebrata, come descritto precedentemente, è la procedura ordinaria per l'approvazione delle leggi europee (le regolamentazioni e le direttive), mentre la Commissione mantiene il potere di iniziativa del processo legislativo sottoponendo all'una o all'altra Camera una particolare proposta di legge. Per quanto riguarda il rapporto tra la Commissione e Parlamento europeo, le due istituzioni sono reciprocamente indipendenti e allo stesso tempo sono collegate le une alle altre attraverso un meccanismo di controlli e bilanciamenti come previsto dal trattato[143]. In questo sistema, il Parlamento europeo ha acquisito una pari dignità legislativa con il Consiglio dei ministri, motivando con sapienza e determinazione le sue richieste di influenza istituzionale essendo l'unica istituzione eletta direttamente dai cittadini dei singoli stati membri dell'Unione europea. Questa crescita d'influenza del Parlamento europeo ha portato ad un ridimensionamento del ruolo di definizione dell'agenda della Commissione in quanto istituzione sovranazionale per eccellenza. Inoltre, con la co-decisione come per la procedura ordinaria dell'Unione europea nelle politiche del mercato unico, il Parlamento europeo ha dato legittimità al processo legislativo sottraendolo alle derive tecnocratiche del passato.

Come descritto prima, il Trattato di Lisbona ha istituzionalizzato quadri normativi e regimi decisionali differenziati, da un lato, per le politiche del mercato unico e, dall'altro, per la Politica estera e di sicurezza (PESC), per la Politica della giustizia e degli affari interni (GAI) e in particolar modo per la politica economica dell'Eurozona. Per queste politiche, il Trattato di Lisbona ha sospeso il quadrilatero decisionale sopra descritto, per sostituirlo con un assetto istituzionale basato principalmente sul Consiglio europeo ed il Consiglio. Per quanto riguarda le

[143] Si fa riferimento in particolare all'articolo 17 paragrafi 7 e 8 del TUE e dall'articolo 234 del TFUE.

decisioni prese in materia di politica estera e sicurezza comune, regolata dall'articolo 24 del TUE, "La politica estera e di sicurezza comune è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità"[144]. In questo ambito la Commissione, attraverso il suo vicepresidente, assolve solo una funzione di supporto tecnico del Consiglio affari esteri e non può esercitare alcuna funzione politica, la quale spetta al Consiglio europeo. Il Parlamento europeo invece dovrà essere consultato, ma non gli è consentito di esercitare alcun ruolo di controllo e bilanciamento.

Come sancito anche dall'articolo 31 paragrafo 1 del TUE[145], la Politica estera e di sicurezza comune procede attraverso decisioni e non atti legislativi, la Corte di giustizia europea è esclusa dall'esercitare il controllo di costituzionalità delle leggi.

Lo stesso procedimento vale anche per la politica economica dell'Unione europea. Le disposizioni della politica economica europea sono sancite nel TFUE negli articoli dal 120 al 126[146]. Le decisioni spettano al Consiglio che si riunisce sotto forma di Consiglio dei ministri economici e finanziari (Consiglio dell'ECOFIN), il quale potrà raccomandare l'adozione di particolari misure correttive nei confronti di uno stato membro. Comunque, il Trattato riconosce alla Commissione un ruolo importante nell'attivare le procedure, come per esempio, per i deficit di bilancio eccessivi da parte di uno stato membro. In ogni caso, la Commissione può fare una proposta ma non può avanzare una raccomandazione. Spetta di nuovo al Consiglio

[144] Articolo 24 paragrafo 1 del TUE. La competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune. La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. La politica estera e di sicurezza comune è messa in atto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dagli Stati membri in conformità dei trattati. Il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione in questo settore è definito dai trattati. La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

[145] Articolo 31 del TUE. Le decisioni a norma del presente capo sono adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui il presente capo dispone diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi.

[146] Capo 1 del TFUE relativo alla politica economica dell'Unione europea articoli dal 120 al 126.

dei ministri dell'ECOFIN decidere se procedere o meno in conformità con le proposte della Commissione.

La politica economica celebrata dal Trattato di Lisbona si basa principalmente su misure di coordinamento volontario tra gli stati membri. Con il risultato che, il Trattato di Lisbona ha centralizzato, con l'euro, la gestione della moneta comune (attraverso il ruolo sovranazionale della Banca centrale europea) e contemporaneamente ha decentralizzato negli stati dell'Eurozona tutte le politiche (fiscali e di bilancio) collegate alla moneta comune. Le decisioni vengono prese dal Consiglio dell'ECOFIN alla Commissione è riservato un ruolo di supporto tecnico, al Parlamento europeo è riservato un ruolo di controllo molto marginale e alla Corte di giustizia europea un ruolo di controllo di costituzionalità limitato.

Con l'approfondimento del processo di integrazione si è registrata una crescita costante del ruolo dei governi degli Stati nazionali, attraverso il Consiglio europeo. Il Consiglio europeo si è progressivamente distaccato dal Consiglio dei ministri, assumendo una funzione puramente esecutiva, ovvero quella di stabilire le grandi linee di azione dell'Unione europea. Come descritto nel capitolo precedente il Trattato di Lisbona ha introdotto l'elezione di un presidente permanente del Consiglio europeo, eletto per due anni e mezzo e rinnovabile per un secondo mandato di durata equivalente, istituzionalizzando così il suo potere decisionale, dando continuità alla sua azione esecutiva. Come vedremo nell'ultimo capitolo, durante la crisi finanziaria questo ha rappresentato il motore propulsivo della politica europea prendendo la scena alla Commissione europea.

Il Trattato di Lisbona quindi istituzionalizza due differenti regimi decisionali. Ha istituzionalizzato un sistema di governo per regolare le materie collegate al mercato unico e, contemporaneamente, un sistema di *governance* per gestire le politiche strategiche per gli stati membri rafforzando molto l'istituzione del Consiglio europeo che ha imposto non solo la sua centralità politica ma anche strategica.

3.3 Metodi decisionali dell'Unione europea: metodo comunitario, intergovernativo e coordinamento aperto.

Il dibattito sul metodo decisionale da utilizzare per realizzare il progetto di integrazione europea è altrettanto vecchio di quanto lo sia lo stesso progetto europeo.

Il metodo comunitario.

Originariamente, il metodo comunitario, applicato al funzionamento della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, faceva parte di un sistema di decisione caratterizzato da un rapporto di dialogo tra un'istituzione indipendente che deteneva il diritto di iniziativa legislativa ed era incaricata di definire l'interesse generale europeo, l'allora Alta Autorità nel Trattato della CECA, ed il Consiglio dei Ministri composto dai rappresentanti degli Stati membri, il quale era responsabile dell'adozione degli atti legislativi e della difesa degli interessi nazionali degli stessi Stati membri. Successivamente, il metodo comunitario ha dovuto adattarsi all'evoluzione politica e giuridica del sistema istituzionale europeo.

Nel Libro bianco sulla riforma della *governance* europea si ribadiva l'importanza del metodo comunitario e si affermava che: "rivedere la *governance* implica anche affrontare la questione delle modalità di esercizio da parte dell'Unione europea dei poteri che i cittadini le hanno conferito. Si tratta di rivedere il modo in cui le cose possono e devono esser fatte. Lo scopo è di aprire il processo di elaborazione delle politiche ad una maggiore partecipazione e responsabilizzazione. Un migliore utilizzo dei poteri dovrebbe avvicinare l'Unione ai suoi cittadini e rafforzare l'efficacia delle sue politiche. A tale scopo, l'Unione deve trovare un migliore equilibrio tra gli strumenti delle varie politiche, quali la legislazione, il dialogo sociale, i finanziamenti strutturali ed i programmi di azione. Ciò contribuirà a rafforzare il metodo comunitario"[147].

[147] Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10109&from=IT

Ad oggi, il metodo comunitario è rappresentato dal diritto di iniziativa legislativa della Commissione, dal ruolo decisionale del Consiglio e dalla procedura di co-decisione con il Parlamento europeo. Questo sistema decisionale è completato dal ruolo giurisdizionale della Corte europea di Giustizia la quale ha affermato il primato del diritto europeo e la sua efficacia diretta nel diritto interno e dal ruolo della stessa Commissione europea nell'applicazione delle leggi europee.

Le innovazioni introdotte con il trattato di Lisbona hanno trasformato il metodo comunitario adeguandolo al nuovo quadro istituzionale in cui, al Consiglio europeo è conferita la competenza di definire gli orientamenti e le priorità politiche generali, e il Parlamento e il Consiglio esercitano congiuntamente la funzione legislativa e la funzione di bilancio sulla base delle proposte della Commissione. Al Consiglio europeo viene conferito lo status d'istituzione europea: secondo quanto sancito dall'articolo 15 paragrafo 1 del TUE, "il Consiglio europeo dà all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali" restando tuttavia escluso dall'esercizio delle funzioni legislative. Questo riconoscimento consolida il ruolo specifico di quest'ultimo, senza interferire con il normale esercizio dei poteri legislativi e di bilancio dell'Unione.

Secondo il metodo comunitario, alla Commissione europea viene affidata la responsabilità di identificare il cosiddetto "interesse generale europeo" come sancito nell'articolo 17 paragrafo 1 del TUE[148] dopo aver analizzato le legislazioni nazionali e le posizioni degli Stati membri ed infine dopo aver consultato tutte le parti interessate ad una decisione. Di conseguenza, la Commissione non è obbligata a ricercare il minimo comune denominatore tra le posizioni o legislazioni nazionali, poiché l'interesse europeo potrebbe essere quello di scegliere la legislazione nazionale più avanzata oppure una soluzione originale che tenga conto

[148] Articolo 17 paragrafo 1TUE. La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali.

maggiormente degli interessi di alcuni Stati membri rispetto agli altri. Naturalmente, la Commissione può sbagliare nell'identificazione dell'interesse europeo preminente. In tal caso, appartiene al Consiglio, che delibera all'unanimità, e al Parlamento europeo, che decide a maggioranza, di modificare la proposta della Commissione.

Con il tempo il metodo comunitario ha dovuto adattarsi all'evoluzione politica e giuridica del sistema istituzionale europeo. L'aumento progressivo, come già ricordato precedentemente, del ruolo del Consiglio europeo, come anche di quello del Parlamento europeo a partire dal Trattato di Maastricht, ha ridotto sempre di più il ruolo della Commissione europea nella procedura legislativa. Gli orientamenti politici generali e le priorità fissate dai Capi di Stato o di governo nelle sessioni del Consiglio europeo condizionano sempre di più il ruolo di iniziativa legislativa della Commissione nella scelta dei progetti di legge europei. Inoltre, il dialogo diretto tra Parlamento europeo e Consiglio nella procedura legislativa ordinaria, riduce fortemente il diritto per la Commissione di modificare la sua proposta. Il metodo comunitario si applica unicamente al processo di elaborazione e di adozione degli atti legislativi europei e non all'insieme della variegata procedura decisionale dell'Unione europea, nella quale le conclusioni del Consiglio europeo e, più generalmente, la "soft law" (materie di economia politica e occupazione) introdotte con il metodo di coordinamento aperto che analizzeremo più avanti, svolgono ormai un ruolo importante. Quest'evoluzione ha assunto un'importanza decisiva nei settori della politica economica e sociale che si trovano oramai tra le competenze proprie dell'Unione europea e quelle degli Stati membri. Il metodo comunitario può essere applicato unicamente alle politiche ed azioni dell'Unione europea che trova nei Trattati una chiara attribuzione di competenze, esclusive o concorrenti, da parte degli Stati membri.

Il metodo intergovernativo

Mentre il metodo comunitario si basava sulla triangolazione tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, il metodo intergovernativo si sarebbe dovuto

invece basare sulle due principali istituzioni intergovernative dell'Unione europea, il Consiglio e il Consiglio europeo. Con il Trattato di Maastricht l'Unione europea ha perso il suo carattere di tipo sovranazionale, come era definito nei Trattati di Roma del 1957. Già con il Trattato di Maastricht, il metodo intergovernativo fu scelto dai governi nazionali per decidere politiche collegate, tradizionalmente da loro controllate. Fu creato un pilastro intergovernativo con l'obiettivo di decidere la politica estera e di difesa, un altro pilastro intergovernativo per le politiche legate alla giustizia e all'ordine interno e, fu anche introdotto un metodo intergovernativo per la politica economica, riguardanti le politiche fiscali e di bilancio, dell'Unione economica e monetaria (UEM), affidando la politica monetaria al controllo centralizzato da parte della Banca centrale europea (BCE). Il Trattato di Lisbona ha abolito i pilastri, lasciando intatto il metodo intergovernativo per decidere quelle politiche. L'integrazione non procede attraverso la legislazione, come nel metodo comunitario, ma le decisioni hanno una natura principalmente politica. Questo procedimento implica ridimensionamento del ruolo del Parlamento europeo, della Corte europea di giustizia e della stessa Commissione[149].

Il metodo intergovernativo è caratterizzato dal ricorso a tre elementi procedurali che si allontanano radicalmente da quelli su cui si basa il metodo comunitario, i quali sono: 1) le proposte di soluzione ad un problema determinato sono presentate dagli Stati membri individualmente oppure da un organo amministrativo (il segretariato del Consiglio dei Ministri) il quale cerca di identificare il comune denominatore che consentirà agli Stati membri di raggiungere più facilmente un accordo unanime. 2) Le decisioni sono prese in base alla regola dell'unanimità degli Stati partecipanti al negoziato. 3) il Parlamento europeo non esercita una reale influenza sul contenuto delle decisioni prese in base al metodo intergovernativo. Questa scarsa influenza del parlamento europeo e l'assenza di una proposta della Commissione europea, ha per

[149] Fabbrini, S. (2015), "L'europa centrifuga", in Le nuove crepe della *governance* mondiale. Scenari globali e l'Italia, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. www.ispionline.it , https://www.ispionline.it/it/EBook/Lenuovecrepedellagovernancemondiale.Fabbrini.pdf

conseguenza la riduzione del livello di ambizione della soluzione decisa all'unanimità dagli Stati membri[150].

Il metodo intergovernativo consiste perciò nel decidere all'unanimità. Questo significa che ogni primo ministro o ministro che partecipa al processo decisionale è dotato di un potere di veto. Il potere di veto è una garanzia, prima che una risorsa. Le decisioni prese con il metodo intergovernativo si basano sulla fiducia reciproca tra i governi nazionali e sul loro sforzo nel trovare soluzioni di *policy* che possano venire incontro alle esigenze legittime di ognuno di loro. Il metodo intergovernativo consente al Consiglio europeo di diventare l'istituzione, peraltro riconosciuto per la prima volta come istituzione europea proprio dal Trattato di Lisbona. Le crisi multiple che si sono susseguite in Europa hanno condotto alla paralisi dell'Unione europea e del metodo intergovernativo. Quelle crisi hanno mostrato la debolezza del modello di *governance* adottato per gestire le politiche espressione dei tradizionali poteri dello stato nazionale. Gli Stati membri hanno dovuto riconoscere i limiti della loro autonomia decisionale in politiche strategiche come la politica economica, la politica della giustizia e dell'ordine pubblico, la politica di sicurezza e di difesa, ma contemporaneamente hanno cercato di preservare, come collegialità dei loro governi, un controllo su di esse una volta che quelle politiche sono state trasferite a Bruxelles. Il sistema di *governance* che è emerso da quella scelta ha mostrato due debolezze strutturali nel corso delle crisi[151].

Il metodo di coordinamento aperto

L'Unione europea nel corso degli anni è stata interessata da numerosi cambiamenti: essi hanno fatto sì che, i meccanismi decisionali, si muovessero verso la ricerca di una maggiore efficienza e partecipazione facendo sorgere nuovi strumenti di

[150] Ponzano, P. (2013), "Un nuovo metodo per l'Unione?", Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona – Papers di diritto europeo 2013 / n. 1 ISSN 2038-0461. http://fermi.univr.it/europa/rivista_cde_verona.htm

[151] Fabbrini, S. (2015), "L'europa centrifuga", in Le nuove crepe della *governance* mondiale. Scenari globali e l'Italia, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. www.ispionline.it , https://www.ispionline.it/it/EBook/Lenuovecrepedellagovernancemondiale.Fabbrini.pdf

governance, accanto ai tradizionali meccanismi di decisione. Si tratta di strumenti che, in risposta alle rigidità dei metodi decisionali tradizionali, propongono una maggiore apertura nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea, così da garantire una maggiore partecipazione dei cittadini. Così si è giunto all'introduzione del metodo di coordinamento aperto (MAC).

Il metodo aperto di coordinamento è un nuovo strumento di *governance* dell'Unione europea introdotto dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo del 2000. Tale metodo è uno strumento di *governance* in quanto coinvolge allo stesso tempo attori pubblici come gli Stati membri nel Consiglio europeo, la Commissione ma anche attori privati come i gruppi di interesse di un determinato settore. Il metodo di coordinamento aperto si introduce come strumento della Strategia di Lisbona, un'agenda che individuava un obiettivo strategico per il decennio 2000-2010 con l'obiettivo di conciliare competitività e coesione sociale. Per attuare tale obiettivo strategico il Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo ha introdotto il Metodo di coordinamento aperto, sostenendo che si tratta di uno strumento "concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche"[152].

Il metodo di coordinamento aperto è un nuovo metodo di intervento che lascia ampi margini di manovra agli Stati membri, assicurando al tempo stesso all'Unione europea un ruolo di guida, attraverso una procedura di confronto tra le azioni dei paesi europei in un contesto di apprendimento reciproco. Questo nuovo strumento si basa principalmente su: una definizione congiunta degli obiettivi da raggiungere in tempi prestabiliti; su indicatori e linee guida stabiliti congiuntamente e in maniera

[152] Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo 23-23 marzo 2000 Lisbona punto 37. L'attuazione dell'obiettivo strategico sarà agevolata dall'applicazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto inteso come strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'UE. Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica: la definizione di orientamenti dell'Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine; la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche; la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali; periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione inter pares, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco.

tale da consentire la comparabilità delle performance degli Stati e sul *benchmarking* cioè di un'analisi comparativa dei risultati ottenuti dagli Stati membri con la Commissione che si limita a svolgere un ruolo di sorveglianza. Invece, il Parlamento europeo e la Corte di giustizia, sono quasi esentati dal processo. Il metodo di coordinamento aperto opera in ambiti che rientrano nella competenza degli Stati membri quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la formazione e dove l'Unione europea non può intervenire con regole vincolanti.

Il metodo aperto di coordinamento trova una sua definizione anche nel "Libro bianco sulla *governance* europea" della Commissione europea del 2001 dove si definisce: *"l'azione comunitaria può essere integrata o rafforzata ricorrendo al cosiddetto «metodo aperto di coordinamento», che in certi casi può comprendere anche i paesi candidati. — Il metodo aperto di coordinamento si usa caso per caso. Si tratta di un modo di promuovere la cooperazione e lo scambio delle pratiche migliori e di concordare obiettivi e orientamenti comuni agli Stati membri, a volte con il sostegno di piani nazionali d'azione, come nel caso dell'occupazione e della lotta contro l'esclusione sociale. Il ricorso al metodo aperto di coordinamento non deve diluire gli obiettivi comuni del trattato né sminuire la responsabilità politica delle istituzioni. Non vi si deve ricorrere quando è possibile un'azione normativa secondo il metodo comunitario"*[153].

Il metodo di coordinamento aperto non è altro che uno strumento di convergenza delle politiche nazionali, su determinate materie, all'interno di un quadro di cooperazione tra gli Stati membri al fine di raggiungere obiettivi comuni. L'obiettivo perseguito attraverso il metodo aperto di coordinamento è quello di ottenere un adattamento delle diverse politiche nazionali a *standards* comuni così da creare una convergenza politica senza ricorrere a strumenti di natura vincolante. Il metodo di coordinamento aperto manca però di vincolatività e giustiziabilità delle misure adottate attraverso questo metodo, frutto della natura *soft law* di questo strumento e pone dei dubbi e delle ombre circa l'effettività di tali misure. Si evince che, tale

[153] Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10109&from=IT

metodo non comporta la creazione di obblighi giuridicamente vincolanti la cui mancata applicazione farebbe incorrere in sanzioni. Il metodo di coordinamento aperto si fonda, come detto sopra, su strumenti di *soft law*. Gli Stati membri infatti, non possono essere portati dinanzi la Corte europea di giustizia per non aver attuato le linee guida o per non aver raggiunto gli obiettivi fissati. Linee guida ed obiettivi non sono norme cogenti ma strumenti di *soft law* ed i loro inadempimenti non sono giustiziabili. All'interno del metodo di coordinamento aperto, la Commissione ha da un lato perso il suo ruolo di leader del processo decisionale ma, tuttavia ha acquisito un ruolo più informale e tecnico, essendo incaricata a monitorare l'intero processo del metodo. Per cui, l'introduzione di questo nuovo metodo decisionale, come l'ingresso dei nuovi strumenti di *governance* in generale, al livello dell'Unione sia stato determinato dalla ricerca di maggiore efficienza e partecipazione, i risultati ottenuti hanno dimostrato come questo obiettivo sia stato largamente disatteso.

Confronto sulla efficacia e sulla democraticità nell'applicazione dei tre metodi.

Facendo una valutazione dei due metodi di decisione, quello comunitario e quello intergovernativo, secondo i criteri di efficacia o dei risultati ottenuti e della loro democraticità, il metodo comunitario è senza dubbio più efficace dal punto di vista del contenuto delle decisioni prese, in quanto il processo decisionale ottenuto con tale metodo comprende la proposta della Commissione europea, il voto maggioritario in seno al Consiglio e la necessità di ottenere l'accordo del Parlamento europeo, il che garantiscono un risultato più ambizioso rispetto a quello che si potrebbe ottenere ricercando il minimo comune denominatore fra gli interessi diversi, se non contrapposti, degli Stati membri. Questa conclusione comunque, vale solo per gli atti legislativi europei nei settori di competenza dell'Unione. Dal punto di vista della democraticità delle decisioni europee, i processi di consultazione delle parti interessate sulle proposte della Commissione europea e, soprattutto, l'intervento decisivo del Parlamento europeo sul contenuto della decisione garantiscono una maggiore democraticità dei risultati rispetto a quelli, ottenuti con minore trasparenza, del metodo intergovernativo. Con il metodo intergovernativo si

è venuta a confondere la distinzione di responsabilità e prerogative tra il livello europeo e il livello nazionale. Questo, è risultato particolarmente evidente nella politica economica. Dato che il processo decisionale si dovrebbe basare sul consenso e la fiducia reciproche tra Stati membri, venendo a mancare queste ultime, si è attivato un meccanismo di centralizzazione e supervisione altamente intrusivo delle prerogative nazionali. La confusione tra i livelli di governo ha dato vita ad un sistema decisionale senza bilanciamenti, funzionante sulla base di meccanismi regolativi, dove la perdita di sovranità democratica a livello nazionale non è riequilibrata dall'accresciuta sovranità democratica del livello europeo. Il metodo intergovernativo, in condizioni di crisi (come analizzerò nel quarto capitolo), non riesce a produrre decisioni legittime ed efficaci. Questo perché, le politiche strategiche hanno effetti redistributivi, ed è difficile che si crei un consenso nel processo deliberativo quando gli interessi nazionali sono contrapposti.

Anche con il metodo di coordinamento aperto si mettono in dubbio l'efficacia e la democraticità del processo decisionale. Nonostante l'introduzione di questo nuovo metodo decisionale al livello dell'Unione sia stato determinato dalla ricerca di maggiore efficienza e partecipazione, i risultati ottenuti hanno dimostrato come questo obiettivo sia stato largamente disatteso. Il metodo di coordinamento aperto ha contribuito ad incrementare il deficit democratico dell'Unione e a tecnicizzare i processi decisionali rendendoli complessi e farraginosi. Anche la mancanza di vincolatività e giustiziabilità delle misure adottate attraverso tale metodo frutto della natura soft law di questo strumento, pongono dei dubbi e delle ombre circa l'effettività di tali misure.

3.4 La *govenance* economica europea

Per spiegare la *governance* economica europea, per quanto centrale sia diventato questo tema in merito al processo di integrazione europea, serve una tesi di ricerca a parte. Quindi, in questo paragrafo si cercherà di rendere spiegabile il quadro della *governance* economica europea, gli strumenti ed il ruolo delle istituzioni nel processo decisionale. C'è da enunciare che l'assetto della *governance* economica come definito ai sensi del Trattato di Maastricht è rimasto sostanzialmente invariato attraverso le revisioni di Amsterdam, Nizza e Lisbona, fino all'arrivo della crisi.

Cos'è la *governance* economica dell'Unione europea?

"L'espressione "*governance* economica" fa riferimento al sistema di istituzioni e procedure posto in essere al fine di conseguire gli obiettivi dell'Unione europea in ambito economico, ossia il coordinamento delle politiche economiche volto a promuovere il progresso economico e sociale dell'UE a vantaggio dei suoi cittadini. La crisi finanziaria, economica e di bilancio iniziata nel 2008, ha evidenziato la necessità, per l'UE, di disporre di un modello di *governance* economica più efficace del coordinamento economico e di bilancio cui si era fatto ricorso sino a quel momento. Gli sviluppi in materia di *governance* economica comprendono il rafforzamento del coordinamento e della sorveglianza sia delle politiche di bilancio che delle politiche macroeconomiche, nonché l'istituzione di un quadro per la gestione delle crisi finanziarie"[154].

Il Trattato di Maastricht ha introdotto una netta distinzione nella *governance* economica dell'Unione europea: da un lato il mercato interno (in cui si garantisce la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone, e all'interno del quale i cittadini europei possono vivere, lavorare, studiare o fare affari liberamente), dall'altro l'Unione economica e monetaria (UEM). Nell'assetto di Maastricht, la *governance* del mercato interno presenta le caratteristiche tipiche del metodo

[154] Sito internet Parlamento europeo, sezione economia. http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/87/governance-economica

comunitario: il parlamento europeo co-legislatore insieme al Consiglio. La funzione esecutiva viene affidata alla Commissione, sotto il controllo politico del Parlamento europeo e quello di legalità della Corte di giustizia. Questo quadro evidenzia il ruolo del Parlamento europeo sia come legislatore sia come titolare del controllo sui poteri esecutivi della Commissione.

L'unione economica e monetaria (UEM) si caratterizza per la creazione di una moneta unica, l'euro, e per la sottoposizione dell'euro ad una autorità unica, la Banca centrale europea (BCE). La BCE è un organo tecnico, indipendente, sovranazionale. Ad essa il sistema di Maastricht affida l'obiettivo primario di perseguire la stabilità dei prezzi. Lo spostamento della sovranità monetaria dal livello nazionale a quello europeo comporta una "de-politicizzazione" della gestione della moneta. La moneta è sottratta alla sfera della politica per essere gestita in base a criteri rigorosamente tecnici. L'unione monetaria sfugge ad una classificazione secondo il modello intergovernativo o comunitario. Il Trattato attribuisce alla BCE anche uno statuto di indipendenza, mirato ad isolarla da condizionamenti politici di qualsiasi genere.

L'unione economica e monetaria deve comunque intendersi sostanzialmente riferita alla politica economica e finanziaria della UE. Con riferimento a questi settori si parla di modello intergovernativo di *governance*, in contrapposizione a quello comunitario del mercato interno. La funzione esecutiva è caratterizzata dal metodo intergovernativo con il Consiglio a cui è demandata l'applicazione delle norme di sorveglianza preventiva sulle politiche economiche e di bilancio, come pure l'accertamento di eventuali infrazioni e il ricorso a misure sanzionatorie. La Commissione invece, svolge unicamente un lavoro preparatorio delle decisioni del Consiglio, mentre il Parlamento europeo è soltanto consultato. La funzione esecutiva quindi è affidata ad una istituzione non solo intergovernativa, ma anche eminentemente politica. In effetti, la gestione dell'unione economica è sottratta, nella struttura di Maastricht, ad automatismi o a criteri meramente contabili. Il dominatore delle procedure di *governance*e, il Consiglio, decide in base a scelte altamente discrezionali, non soggette a controlli di merito.

La base giuridica della *governance* economica europea è rappresentata dall'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE), dagli articoli 2 e 5, 119 e 144 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dai protocolli allegati al TFUE: protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, protocollo n. 13 sui criteri di convergenza e protocollo n. 14 sull'Eurogruppo. Il TUE nel suo preambolo ha sancito che "gli Stati membri sono decisi a conseguire il rafforzamento e la convergenza delle proprie economie e ad istituire un'Unione economica e monetaria che comporti, in conformità delle disposizioni del presente trattato e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, una moneta unica e stabile"[155].

L'articolo 3, paragrafo 3 del TUE, riguardo all'instaurazione di un mercato unico, sancisce che l'Unione europea "si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale".

Gli articoli 2 paragrafo 3[156], l'articolo 5[157] e l'articolo 119 TFUE[158] costituiscono la base del coordinamento economico: essi stabiliscono che gli Stati membri devono considerare le loro politiche economiche una questione di interesse comune e

---

[155] Trattato sull'Unione europea, preambolo. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

[156] Articolo 2 paragrafo 3 del TFUE. Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione.

[157] Articolo 5 del TFUE. Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima per dette politiche.
Agli Stati membri la cui moneta è l'euro si applicano disposizioni specifiche. L'Unione prende misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri, in particolare definendo gli orientamenti per dette politiche. L'Unione può prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri.

[158] Articolo 119 del TFUE. 1. Ai fini enunciati all'articolo 3 del TUE, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.
2. Parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. 3. Queste azioni degli Stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile.

coordinarle strettamente fra loro. Gli articoli da 136 a 138 del TFUE contengono disposizione specifiche per gli Stati membri la cui moneta è l'euro e prevedono che questi ultimi rafforzino il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio e delle politiche economiche. L'articolo 144 del TFUE[159] regola la procedura di adozione delle misure da parte di una Stato membro in caso di crisi di bilancia dei pagamenti.

Prendiamo in esame gli strumenti principali della *governance* economica europea i quali sono:

- Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) con le sue riforme come; il semestre europeo adottato nel 2010, il *Six Pack* adottato nel 2011 ed il *Two Pack* adottato nel 2013.
- Il Fiscal Compact adottato nel 2013 (Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria TS)

Il Patto di stabilità e crescita venne siglato nel 1997 tra gli Stati membri ed entrato in vigore a partire dal primo gennaio 1999, il cui obiettivo principale era il controllo delle politiche di bilancio di ciascuno Stato, correggendo e sistemando gli strumenti che si sono rilevati inadeguati con il Trattato di Maastricht. Il documento principale del PSC e la Risoluzione del 17 giugno 1997 del Consiglio europeo di Amsterdam[160]. Con questa risoluzione il Consiglio europeo stabilisce gli strumenti, assegnati agli Stati membri, alla Commissione ed al Consiglio, per un'attuazione più efficace del Patto di stabilità e crescita.

Il contenuto di questa risoluzione in sintesi consisteva in quanto segue:

---

[159] Articolo 144 del TFUE. 1. In caso di improvvisa crisi nella bilancia dei pagamenti e qualora non intervenga immediatamente una decisione ai sensi dell'articolo 143, paragrafo 2, uno Stato membro con deroga può adottare, a titolo conservativo, le misure di salvaguardia necessarie. Tali misure devono provocare il minor turbamento possibile nel funzionamento del mercato interno e non andare oltre la portata strettamente indispensabile a ovviare alle difficoltà improvvise manifestatesi.
2. La Commissione e gli Stati membri devono essere informati in merito a tali misure di salvaguardia al più tardi al momento della loro entrata in vigore. La Commissione può proporre al Consiglio il concorso reciproco ai termini dell'articolo 143.
3. Su raccomandazione della Commissione e previa consultazione del comitato economico e finanziario, il Consiglio può decidere che lo Stato membro interessato debba modificare, sospendere o abolire le suddette misure di salvaguardia.

[160] Risoluzione del Consiglio Europeo relativa al Patto di Stabilità e Crescita, Amsterdam, 17 giugno 1997, in G.U.C.E. C 236 del 02.08.1997. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0802(01)&from=IT

Agli Stati membri viene richiesto di rispettare un saldo di bilancio nazionale in pareggio o in attivo nel medio periodo, per questo sono tenuti a rendere pubbliche le raccomandazioni ricevute dal Consiglio, adottare provvedimenti correttivi di bilancio, non considerare un disavanzo eccezionale dovuto ad un calo annuo del PIL inferiore al 2% come espediente per evitare di attenersi ai patti conclusi a livello europeo, fatti salvi i casi in cui si sia di fronte ad una recessione grave (adottano come punto di riferimento una diminuzione annua del PIL in termini reali di almeno lo 0,75 %).

Alla Commissione si attribuisce il diritto di iniziativa, lasciando invariato quanto stabilito dal Trattato di Maastricht. Essa deve presentare relazioni, raccomandazioni e pareri che possono permettere al Consiglio di adottare decisioni. Nella sua funzione di controllo, la Commissione è tenuta a redigere relazioni anche qualora uno Stato presenti un disavanzo eccessivo o il suo debito pubblico superi, il valore di riferimento del 3% del PIL; se invece tali circostanze si verificassero ma la Commissione decidesse di non intervenire, è necessario comunicarne i motivi, per iscritto, al Consiglio.

Al Consiglio vengono assegnati diversi compiti quali: decidere quando sia il caso di infliggere sanzioni per disavanzo eccessivo ed esporre per iscritto le ragioni delle decisioni di non azione prese.

La struttura del Patto di stabilità e crescita prevede decisioni il cui scopo è di riparazione rispetto ad eventi avvenuti o previsti nel futuro, per questo è necessario considerare sia aspetti preventivi che correttivi. A tal riguardo ci sono, il Regolamento (CE) n. 1466/ 1997 del Consiglio, del 7 luglio 1997[161], che venne poi integrato successivamente da modifiche importanti con il Regolamento n. 1055/

[161] REGOLAMENTO (CE) N. 1466/97 DEL CONSIGLIO del 7 luglio 1997 "il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche". https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466&from=IT

2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005[162], e dal Regolamento n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre del 2011[163].

La principale novità venne adottata con il Regolamento n. 1055/ 2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, ed è quella degli Obiettivi di bilancio a medio termine. Tale obiettivo può essere considerato nella cornice del coordinamento anche con le politiche economiche degli altri Stati membri, e non individualmente. Ciò, necessita della considerazione delle peculiarità che ciascuna nazione possiede e tentare di applicarvi logiche economiche idonee alle circostanze. La previsione di differenziati programmi di organizzazione per raggiungere obiettivi di medio termine in base all'adesione degli Stati membri alla moneta unica, programmi di stabilità, o meno, programmi di convergenza, necessita di una valutazione da parte della Commissione Europea e da parte dei governi degli Stati membri durante il Semestre europeo.

Il Semestre europeo è un periodo di sei mesi nel quale le politiche macro-economiche strutturali sono coordinate tra gli Stati membri in maniera tale da permettere ad ogni Stato di tenerne conto nel processo di approvazione delle loro leggi di stabilità. Quindi, è un ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'Unione europea, il quale fornisce orientamenti ai paesi dell'UE prima che essi prendano decisioni politiche a livello nazionale. Gli orientamenti sono forniti nel contesto del patto di stabilità e crescita e della procedura per gli squilibri macroeconomici. Il Semestre europeo si svolge con il seguente iter: a Gennaio la Commissione pubblica il Rapporto Annuale sulla Crescita che fissa le priorità per l'anno per promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro; a Marzo i Capi di Stato e di Governo emanano le linee guida per le politiche nazionali sulla base del Rapporto Annuale sulla Crescita; ad Aprile gli Stati membri sottopongono i loro piani di finanza pubblica e le riforme per garantire la

[162] REGOLAMENTO (CE) N. 1055/2005 DEL CONSIGLIO del 27 giugno 2005 "che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche". https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1055&from=IT

[163] REGOLAMENTO (UE) N. 1175/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio "per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche". https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1175&from=IT

crescita; a Giugno la Commissione fornisce le specifiche raccomandazioni ai singoli paesi. Il Consiglio li discute e il Consiglio Europeo appoggia tali raccomandazioni; nel periodo Giugno-Luglio il Consiglio adotta formalmente le raccomandazioni per ogni singolo paese[164].

A partire dalla crisi economica, finanziaria e del debito sovrano, l'Unione Europea ha rimpolpato le proprie norme di *governance* economica per rafforzare il patto di stabilità e di crescita con: il "*six-pack*"[165] che consiste in un sistema per controllare le politiche economiche più ampie in modo da individuare subito problemi come bolle immobiliari o crolli di competitività: meccanismo per gli squilibri macroeconomici); il "*two-pack"* comprendente il Regolamento (UE) N. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013[166] e del Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013[167] secondo i quali i paesi dell'area dell'euro che non sono già sottoposti a programmi di correzione macroeconomica devono pubblicare la bozza del proprio progetto di bilancio entro il 15 ottobre di ogni anno e la Commissione emette un'opinione in merito entro la fine di novembre; il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* (Fiscal Compact)[168] che è lo strumento principe tramite il quale attivare azioni di sorveglianza preventiva sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Il Fiscal Compact è un accordo internazionale non modificativo ed ha rafforzato le disposizioni esistenti in materia di bilancio, creando così una

---

[164] Sito internet Commissione europea: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_it

[165] DIRETTIVA 2011/85/UE DEL CONSIGLIO dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&from=IT

[166] REGOLAMENTO (UE) N. 472/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 21 maggio 2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0001:0010:IT:PDF

[167] REGOLAMENTO (UE) N. 473/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=IT

[168] Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria (Fiscal Compact) entrato in vigore nel gennaio 2013. https://www.consilium.europa.eu/media/20388/st00tscg26-it-12.pdf

regolamentazione parallela rispetto a quella similare di diritto dell'Unione europea. Esso ha fissato la soglia massima di deficit strutturale consentito, il cosiddetto principio del pareggio di bilancio, e ha introdotto la regola della previsione della riduzione del debito pubblico rispetto al PIL. Queste sono tutte misure che gli Stati firmatari hanno sottoscritto di voler recepire come norme preferibilmente costituzionali.

Tornando alla nostra analisi sul ruolo delle Istituzioni europee e del processo decisionale per l'adozione degli atti riguardanti la *governance* economica europea, possiamo riscontrare una prevalenza del metodo intergovernativo.

La contrapposizione tra il metodo comunitario ed il metodo intergovernativo ha contraddistinto il processo decisionale dell'Unione europea regolando il ruolo delle Istituzioni europee in merito al processo decisionale e di integrazione europea.

Come descritto all'inizio del paragrafo, il metodo comunitario viene applicato per le politiche relative al mercato unico europeo e, quello intergovernativo, per le politiche monetarie e fiscali. Questa dominanza del metodo intergovernativo è dimostrata dall'adozione del *Fiscal Compact*. La modalità di applicazione del *Fiscal Compact* è stata materia altamente dibattuta non avendo la sua redazione seguito il normale *iter* comunitario. Quell'*iter* che prevede che la sola Commissione europea possa presentare al Consiglio e al Parlamento europeo una proposta. In questo modo sono proprio il Consiglio e il Parlamento a discuterla e a costruirvi degli emendamenti al fine di essere utili ad una concreta adozione tramite un atto legislativo secondo la procedura legislativa ordinaria come sancito del già ricordato articolo 294 del TFUE.

La crisi finanziaria ha rappresentato, sul piano istituzionale, un test formidabile sulle capacità di *governance* europea seguendo il metodo intergovernativo. Si era convinti che, per gestire la crisi economica degli Stati membri dell'Unione europea, il tentativo di salvataggio può essere efficace solo se si applica il metodo intergovernativo al posto di quello comunitario. A partire dal 2010, per gestire la

crisi finanziaria e per prevenirla nel futuro, attraverso il metodo intergovernativo, si è verificata una successione senza precedenti di decisioni di grande rilevanza istituzionale e politica, con il risultato di una formazione di un'unione intergovernativa all'interno dell'UE, sempre più integrata ma anche sempre più accentrata[169].

Questo trend è iniziato con il Consiglio dell'ECOFIN del maggio del 2010 dove fu adottata una regolamentazione per istituire l'*European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) come un nuovo strumento legale sulla base del quale è stato possibile dare vita all'*European Financial Stability Facility* (EFSF), al di fuori del contesto legale dell'Unione europea, come lo strumento finanziario transitorio per aiutare l'Irlanda e il Portogallo ad affrontare la crisi del debito sovrano. Nel Settembre dello stesso anno il Consiglio dell'ECOFIN approvò il Semestre europeo, per rafforzare la convergenza e la supervisione delle politiche di bilancio degli stati membri dell'Unione europea, così da renderle coerenti con i parametri stabiliti dal Patto di stabilità e crescita. Il Semestre europeo è entrato quindi in vigore nel Gennaio 2011. Se l'EFSF era uno strumento di gestione della crisi, il Semestre europeo è uno strumento di prevenzione della crisi. Il Consiglio europeo sempre quell'anno ha inoltre approvato cruciali misure legislative, a cominciare dal cosiddetto *Six Pack*, cioè misure finalizzate a centralizzare ulteriormente il coordinamento delle politiche di bilancio in coerenza con il Semestre europeo ed il Patto di stabilità e crescita, entrate in vigore nel dicembre 2011. Nel Luglio 2011 venne firmata una prima versione di un trattato intergovernativo, il Meccanismo europeo di stabilità (MES)[170]. Questo Trattato aveva il compito di prendere il posto dello EFSF, divenendo uno strumento finanziario permanente per il sostegno ai paesi dell'Eurozona oggetto della speculazione finanziaria sul proprio debito sovrano. Il Trattato MES costituisce un'organizzazione internazionale con sede in Lussemburgo che fornisce assistenza finanziaria agli stati dell'Eurozona che sono in difficoltà finanziarie ed è entrato infine in vigore nel gennaio 2013. Il MES

[169] Fabbrini, S. (2017). "Sdoppiamento: Una prospettiva nuova per l'Europa". Editori Laterza.
[170] European Stability Mechanism Treaty. https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_en.pdf

sostituisce *European Financial Stability Facility* e *l'European Financial Stabilisation Mechanism*. Tutte le nuove richieste di aiuto da parte degli stati dell'Eurozona, collegate a necessità di stabilità finanziaria, saranno così sottoposte al MES, mentre l'EFSF e l'EFSM hanno continuato a gestire il monitoraggio dei precedenti prestiti assegnati all'Irlanda, al Portogallo e alla Grecia (fino al loro esaurimento nel corso del 2014). Il MES è diretto da un Board of Directors che prende decisioni a maggioranza qualificata (dell'80% delle quote correlate al contributo di ogni singolo stato firmatario del Trattato).

Il 2 Marzo 2012 venne firmato un nuovo Trattato intergovernativo, di nuovo esterno al Trattato di Lisbona, a cui fu dato il nome di Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (il *Fiscal Compact*). Firmato da 25 degli allora 27 stati membri dell'Unione europea, il Trattato formalizza la richiesta ai suoi stati firmatari di introdurre leggi di natura costituzionale o equivalente per garantire che i bilanci pubblici siano in pareggio o in surplus. Il Trattato definisce come bilancio in pareggio quello che ha un deficit pubblico di meno del 3% del PIL ed un deficit strutturale di meno dello 0,5 o dell'1% del PIL, a seconda del rapporto tra debito pubblico e PIL del paese firmatario. Se il deficit strutturale supererà il limite, il paese in questione dovrà introdurre immediati correttivi sulla base dei tempi, degli obiettivi e degli interventi stabiliti dalla Commissione. Il Trattato formalizza l'Euro Summit dei capi di governo dell'Eurozona come principale organo decisionale e pone gli stati firmatari sotto la giurisdizione della Corte di giustizia europea che potrà penalizzarli se non rispettano gli accordi[171].

Nel Maggio del 2013 è entrato in vigore un ulteriore pacchetto di misure, il *Two Pack*, destinato ad accentuare il controllo delle politiche di bilancio nazionali da parte della Commissione all'interno delle indicazioni stabilite dal Consiglio europeo.

[171] Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria (Fiscal Compact) entrato in vigore nel gennaio 2013. https://www.consilium.europa.eu/media/20388/st00tscg26-it-12.pdf

La sequenza di decisioni, prese proprio in questo periodo, ha portato ad una centralizzazione regolativa del policy-making nell'Eurozona poiché si è venuto a costruire un sistema di controllo centralistico delle politiche finanziarie e di bilancio dei singoli stati membri dell'Eurozona, un controllo basato sul rispetto di criteri amministrativi e non motivato da considerazioni politiche. Inoltre, tale integrazione centralizzata non è avvenuta all'interno dell'ordine legale e istituzionale sovranazionale, ma ai margini o fuori quell'ordine. Per concludere, si è formato un ordine intergovernativo che ha finito per contrastare quello sovranazionale.

Per quanto riguarda il processo di integrazione, vincolato da questa logica intergovernativa, l'Unione europea ha dovuto mettere in campo una massa impressionante di decisioni e istituzioni le quali hanno portato ad un vero e proprio avvitamento del processo di integrazione. Un avvitamento che, se ha spinto verso una maggiore integrazione dell'Eurozona, l'ha fatto senza garantire né l'efficacia né la legittimità delle decisioni prese e delle istituzioni create[172].

Conclusioni del capitolo

La *governance* ha offerto alcuni strumenti descrittivi per esaminare il carattere della *polity europea*. Per disfare la funzione monolitica della produzione delle politiche, vista la natura complessa della produzione delle politiche del sistema europeo la *governance*, sposta l'attenzione sui processi di co-produzione delle politiche. L'unione europea ha puntato sulla *governance*, sia come uno strumento per l'accrescimento della propria efficacia operativa, sia come il complesso dei processi idonei a ridurre il deficit democratico delle proprie istituzioni. Nel tentativo di costruzione di un'effettiva unione politica e nello sforzo di stabilire un legame più forte tra i cittadini e le sue istituzioni, l'UE ha individuato nelle politiche di

[172] Fabbrini, S. (2017). "Sdoppiamento: Una prospettiva nuova per l'Europa". Editori Laterza.

governance un percorso utile a garantire una maggiore legittimità al suo operato ed allargare la base democratica del proprio spazio pubblico-politico. In tal senso *Il libro bianco sulla governance europea* pubblicato dalla Commissione europea nel luglio 2001[173] è il primo documento importante redatto nel tentativo di migliorare il funzionamento dell'Unione europea. L'obiettivo dichiarato con il *Libro bianco* era quello di adottare per il governo dell'Unione un'impostazione meno verticistica integrando in modo più efficace i mezzi d'azione delle sue politiche con strumenti di tipo non legislativo. Pertanto, i mutamenti proposti vanno nella direzione di garantire l'apertura delle politiche europee ai cittadini, sia attraverso l'attribuzione di un più ampio ruolo consultivo alle parti sociali, sia offrendo una maggiore informazione sui percorsi dell'Unione. Da qui si viene a definire la *governance* multilivello come modello in grado di indicare il carattere dell'Unione europea. Purtroppo, tutti gli sforzi da parte dell'Unione europea per rendere più efficace il percorso del processo di integrazione europeo, cercando di offrire maggiore efficacia, efficienza e legittimità democratica nel suo processo decisionale, offrendo un quadro istituzionale ben equilibrato con il Trattato di Lisbona, dove si è creato un quadro giuridico dove si intersecavano decisioni prese con il metodo comunitario e quello intergovernativo, sono venuti meno, proprio a cavallo dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con la crisi economica finanziaria.

Vincolata dalla logica intergovernativa, l'Unione europea ha dovuto mettere in atto una mole impressionante di decisioni e istituzioni che non hanno garantito né l'efficacia né la legittimità delle decisioni prese e delle istituzioni create. Poiché la logica intergovernativa non può dare una risposta soddisfacente a basilari dilemmi della collaborazione tra gli stati, il risultato è consistito in una moltiplicazione di Trattati intergovernativi finalizzati ad imporre legalmente i termini di quella cooperazione. Gli obiettivi che si è cercato di raggiungere con quei Trattati avrebbero potuto essere conseguiti con gli strumenti già previsti dal Trattato di Lisbona, come ad esempio le cooperazioni rafforzate, che avrebbero portato ad una

[173] Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" [COM (2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10109&from=IT

estensione della logica sovranazionale ai settori della politica economica e finanziaria dell'Unione europea. I governi nazionali si sono insediati al centro del processo decisionale. Si è assistito all'istituzionalizzazione di un sistema decisionale che ha accentuato le divisioni tra gli stati che ne fanno parte, ognuno di essi preoccupato di difendere o di imporre i propri interessi elettorali. La gestione di crisi multiple ha fatto emergere divisioni tra stati che non sono coerenti con l'ispirazione che ha dato vita al processo di integrazione.

CAPITOLO IV

4. CRISI DELL'UNIONE EUROPEA: UNA RIFORMA DEL SISTEMA DI GOVERNANCE, RIPARTIRE CON IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE

L'Unione europea si è trasformata radicalmente nel corso della crisi dell'euro sviluppatasi a partire dal 2008. La crisi ha messo in discussione l'equilibrio tra le due costituzioni previsto dal Trattato di Lisbona, rafforzando impetuosamente la costituzione intergovernativa a cui il Trattato ha affidato la gestione della politica economica e finanziaria. Quando è esplosa la crisi, dunque, l'UE aveva a disposizione il framework decisionale per affrontarla, all'interno del quale quindi individuare gli strumenti necessari per governarla. Per questo motivo è improprio sostenere che l'UE si sia trovata impreparata per affrontare le sfide della crisi finanziaria. Tuttavia, è anche evidente che gli strumenti di cui ha potuto disporre non hanno funzionato come ci si aspettava. Tant'è che la crisi finanziaria si è protratta come mai era successo nel passato. Le decisioni prese sono risultate regolarmente troppo limitate e sono arrivate sempre troppo in ritardo. La difficoltà a gestire la crisi finanziaria ha accentuato le divisioni all'interno dell'Eurozona, tra gli stati debitori del Sud e gli stati creditori del Nord. Una divisione resa ancora più visibile dal fallimento finanziario della Grecia, la cui permanenza all'interno dell'Eurozona fu messa in radicale discussione nel luglio 2015, quando il ministro delle finanze tedesco, in una riunione dell'Eurogruppo (i ministri economici e finanziari dell'Eurozona), sollevò clamorosamente l'ipotesi di una Grexit in un contesto in cui, la prolungata crisi finanziaria, aveva strutturalmente indebolito la coesione politica all'interno dell'UE e la coesione sociale all'interno dei suoi stati membri.

La crisi ha fatto emergere profonde divisioni all'interno dell'UE. Poi la Brexit ha trasformato quelle divisioni in una vera e propria crisi di disintegrazione. I compromessi tra gli stati sui quali aveva potuto istituzionalizzarsi l'Unione europea sono entrati in crisi, se non sono addirittura saltati. Non vi è stata un'elezione

nazionale, in quel decennio, che non abbia fatto emergere un malessere diffuso tra i cittadini dei vari stati membri dell'unione europea. Le forze politiche anti-europeiste e nazionaliste sono cresciute elettoralmente ovunque, condizionando di conseguenza i partiti tradizionali pro-integrazionisti. Questi fatti sono avvenuti quando, per più di 50 anni, l'agenda europea era stata marcata dal tema dell'allargamento, cioè dalla richiesta d'integrazione all'interno dell'Unione europea di un numero crescente di paesi, oltre a quelli occidentali anche di quelli di Europa orientale. Per quest'ultimi l'entrata nell'Unione europea aveva rappresentato l'obiettivo principale delle nuove élite politiche che erano emerse dal fallimento dei regimi autoritari dell'ovest e dei regimi comunisti dell'est. A partire dal 2015 l'agenda europea è stata caratterizzata dal tema della disintegrazione, dalla richiesta di trasferimento a livello nazionale di basilari competenze di politica pubblica, dalla rimessa in discussione dello spazio comune di Schengen, dal rifiuto diffuso delle politiche regolative gestite dalla Commissione europea. Tale processo di disintegrazione potrebbe avere un'ulteriore spinta dalla decisione del Regno Unito, che ha formalizzato in una lettera del suo primo ministro David Cameron al presidente del Consiglio europeo Donald Tusk di metà novembre, di richiedere una rinegoziazione di alcune cruciali parti del Trattato di Lisbona del 2009, pena l'uscita di quel paese dall'Ue attraverso un referendum da tenersi entro il 2017. Referendum che, come si sa, tenutosi il 23 giugno 2013, ha decretato l'uscita del Regno Unito dall' Unione europea.

La Brexit ha mostrato come l'Unione europea sia divisa al suo interno non sui tempi del processo di integrazione, ma sulle finalità di quest'ultimo. La soluzione è quindi quella di ripartire con il processo di integrazione per salvare tutto ciò che si è costruito in questi 61 anni. In questo capitolo conclusivo si analizzeranno le conseguenze della crisi finanziaria che ha portato ad un arresto del processo di integrazione, le risposte del sistema di *governance* ed il ruolo delle istituzioni europee. Si Affronterà anche il tema di legittimità e democrazia nel sistema di *governance* ed infine si cercherà di tracciare una linea su alcuni sviluppi e proposte per far ripartire il processo di integrazione.

4.1 La crisi economico-finanziaria e l'impatto sull'integrazione europea

Da una prospettiva storica a lungo termine, l'Unione europea è una delle creazioni politiche più distintive della fine del ventesimo secolo, veicolo per la cooperazione sovranazionale poco meno di una federazione politica ma più robusto di un regime internazionale. Dopo mezzo secolo, segnato dalla depressione economica e da due guerre mondiali, la Comunità economica istituita dal trattato di Roma del 1957 divenne il veicolo per uno dei più lunghi periodi di pace e prosperità che il continente europeo abbia mai goduto. Tuttavia, l'Unione europea oggi è in difficoltà, apparentemente incapace di offrire la pace e la prosperità che è sempre stata la sua promessa. La lunga crisi dell'euro è la manifestazione più importante dei suoi problemi. La crisi ha messo a nudo le linee di frattura dell'Unione europea.

L'Unione europea si è trasformata radicalmente nel corso della crisi dell'euro che, si è sviluppata a partire dal 2008. La crisi dell'euro ha messo in discussione l'equilibrio tra le due costituzioni previsto dal Trattato di Lisbona, rafforzando impetuosamente la costituzione intergovernativa a cui il Trattato ha affidato la gestione della politica economica e finanziaria. Quando è esplosa la crisi, dunque, l'Unione europea aveva a disposizione il framework decisionale per affrontarla, all'interno del quale quindi individuare gli strumenti (per gestire la crisi e per prevenirne un'altra nel quadro del Patto di Stabilità) necessari per governarla. Per questo motivo non si può sostenere che l'Unione europea si sia trovata impreparata per affrontare le sfide della crisi finanziaria. Tuttavia, si è messo in evidenza il fatto che, gli strumenti di cui ha potuto disporre, non hanno funzionato come ci si aspettava. Questo è il motivo per cui la crisi finanziaria si è protratta come mai era successo nel passato. Le decisioni prese sono risultate regolarmente troppo limitate e sono arrivate sempre troppo in ritardo. I paesi colpiti maggiormente dalla crisi economica sono stati i paesi del Sud dell'Unione europea. La difficoltà a gestire la crisi finanziaria ha accentuato le divisioni all'interno dell'Eurozona, tra gli stati debitori del Sud e gli stati creditori del Nord. Una divisione accentuata di più dal fallimento finanziario della Grecia, la cui permanenza all'interno dell'Eurozona fu messa in radicale discussione nel luglio 2015, quando il ministro delle finanze

tedesco, in una riunione dell'Eurogruppo, sollevò l'ipotesi di una Grexit. In un contesto in cui la prolungata crisi finanziaria aveva strutturalmente indebolito la coesione politica all'interno dell'Unione europea e la coesione sociale all'interno dei suoi stati membri, l'arrivo in Europa di massicce ondate di rifugiati politici e migranti economici si è trasformata in una miccia gettata nel pagliaio. Basandosi sugli accordi, seppure più volte rivisti, che condussero alla Convenzione di Dublino, la gestione dell'immigrazione è stata lasciata ai singoli paesi, in specifico a quelli di primo approdo per gli immigrati. In poco tempo, l'immigrazione politica ed economica è divenuta la preoccupazione prioritaria dei governi e delle opinioni pubbliche nazionali. È davvero singolare che le crisi multiple si siano verificate in quegli ambiti di policy che i governi nazionali avevano voluto sottoporre al loro stretto controllo. Ed è altrettanto singolare che esse non si siano risolte proprio per la difficoltà ad affrontarle con la logica del coordinamento volontario. Con la Brexit si è venuto a creare in altro termine quello della disintegrazione che è entrata a far parte della agenda pubblica europea. L'obiettivo principale dell'unione europea è la creazione di "un'unione più stretta" e i progressi dell'integrazione europea sono sempre stati misurati in base al successo dell'Unione europea nel promuovere una maggiore coesione. Questa versione di "un'unione più stretta" oggi è diventato un mito in quanto l'Unione europea è alle prese con una profonda crisi di coesione[174].

L'unione politica di accompagnamento all'unione economica e monetaria è sintetizzabile in un coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'Unione al fine di giungere a decisioni interne tali da realizzare gli orientamenti comuni diretti al sostegno della costruzione europea. Cooperazione che non risulta coesa e per tale motivo si riscontra una divergenza tra le economie europee piuttosto che un carattere comune. Questo è dimostrato dal fatto che la crisi dell'euro ha messo in moto il processo decisionale del metodo della *governance* intergovernativa rappresentando, sul piano istituzionale, un test formidabile sulle capacità di *governance* della costituzione intergovernativa. I risultati si sono rilevati ampiamente insoddisfacenti.

[174] Zielonka. J (2015), "Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea". Editori Laterza.

Con la sua istituzionalizzazione, avvenuta con il Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo è risultato essere il vero e proprio centro decisionale delle politiche di risposta alla crisi finanziaria, con la Commissione ridimensionata ad esercitare un ruolo di supporto tecnico nei suoi confronti o un ruolo di implementazione delle decisioni prese dai leader nazionali o dai ministri finanziari all'interno del Consiglio dell'ECOFIN. La costituzione intergovernativa non è riuscita a risolvere in modo soddisfacente tre basilari dilemmi del processo di integrazione: il dilemma del potere di veto, il dilemma del rispetto degli accordi, il dilemma della legittimazione delle decisioni[175]. Se l'integrazione si basa sul coordinamento tra politiche nazionali, ovvero sul principio dell'unanimità nelle decisioni, allora non può sorprendere che ogni decisione, per rispondere alla crisi dell'euro, abbia richiesto molto tempo. Dopo tutto, all'interno del Consiglio europeo vi erano capi di governo che rappresentavano interessi economici diversi, quelli degli stati creditori dell'Europa del Nord e quelli degli stati debitori dell'Europa del Sud, così come all'interno di quel Consiglio europeo si confrontarono strategie differenti di *governance* economica. Se le decisioni debbono essere prese all'unanimità, è inevitabile che chi non è d'accordo, o è in minoranza, attivi i propri poteri di veto per rallentare il processo decisionale. Allo stesso tempo, quella crisi si è amplificata in Europa perché la costituzione intergovernativa non poteva rispondere in modo soddisfacente anche al dilemma del rispetto degli accordi. Se la politica finanziaria o fiscale o di bilancio si basano sul coordinamento volontario tra gli stati membri, allora è possibile che uno stato membro decida di non applicare una decisione presa volontariamente, se quella applicazione non è più conveniente per le fortune del governo in carica. Nel momento in cui viene affidata agli stati membri l'implementazione della politica di convergenza con i criteri del Patto di stabilità e crescita, allora è difficile controllare l'imbroglio rispetto agli impegni presi sottoscrivendo quel Patto. Il non rispetto degli impegni è un problema che può raggiungere una dimensione drammatica in un sistema altamente interdipendente come l'Eurozona. Con la moneta comune, ogni scelta o non-scelta di uno stato dell'Eurozona si esternalizza agli altri membri

[175] Fabbrini. S (2013), *Intergovernmentalism and its limits: The implicatons of the euro crisis on the European Union*, Comparative Political Studies.

dell'Eurozona, creando effetti finanziari difficilmente neutralizzabili[176]. Anche su questo fronte, la *governance* intergovernativa non ha potuto fornire gli strumenti istituzionali o di policy per contenere quegli effetti. Soltanto la Banca centrale europea, cioè un'istituzione sovranazionale, ha potuto agire con efficacia per neutralizzare la speculazione finanziaria nei confronti dell'euro. Il processo decisionale intergovernativo, in condizioni di crisi esistenziale come quello dell'euro, ha fatto emergere una gerarchizzazione all'interno del Consiglio europeo, con la formazione di un direttorio tedesco-francese nella politica finanziaria dell'Unione. Quindi, se le decisioni sono prese esclusivamente dai capi di governo all'interno del Consiglio europeo o dai ministri finanziari all'interno del Consiglio dell'ECOFIN, è palese che alcuni paesi pesano più di altri. Per questo, la forza economica e la coesione politica della Germania hanno finito per imporre le esigenze di questo paese su quelle di altri paesi. Fatto si, comunque, all'interno di un organismo intergovernativo, è abbastanza inevitabile che si istituzionalizzino logiche gerarchiche, che il più forte possa imporsi sul più debole. L'esito di questo processo è stato la formazione di un'Eurozona sempre più accentrata e invasiva nei confronti degli stati membri debitori, per di più poco efficace e priva dei basilari requisiti di democrazia per legittimare le proprie decisioni. Di qui l'insoddisfazione diffusa tra i cittadini di molti paesi europei nei confronti delle politiche perseguite e dei metodi adottati per raggiungerle. L'anti-europeismo si è diffuso a macchia d'olio in tutti gli stati membri dell'Eurozona, negli stati del Sud debitore per via dei costi troppo alti sostenuti per rimettere in equilibrio i conti pubblici e recuperare competitività e negli stati del Nord creditori per via degli aiuti richiesti per sostenere i paesi debitori[177]. La crisi ha fatto emergere profonde divisioni all'interno dell'UE. I compromessi tra gli Stati sui quali aveva potuto istituzionalizzarsi l'Unione europea sono entrati in crisi, se non sono addirittura saltati. Non vi è stata un'elezione nazionale, in quel decennio, che non abbia fatto emergere un malessere diffuso tra i cittadini dei vari stati membri dell'Unione europea. Le forze politiche

[176] Dyson. K (2012), *Economic and Monetary Union*, in Jones. E, Menon. A, Weatherill. S., The Oxford Handbook of the European Union, Oxford University Press.
[177] Fabbrini.S. (2017) "Sdoppiamento: Una prospettiva nuova per l'Europa". Editori Laterza.

anti-europeiste e nazionaliste sono cresciute elettoralmente ovunque, condizionando di conseguenza i partiti tradizionali pro-integrazionisti. La Brexit ha mostrato come l'Unione europea sia divisa al suo interno non sui tempi del processo di integrazione ma sulle finalità di quest'ultimo.

Tutto questo ha creato un vero e proprio paradosso: sul piano istituzionale l'Eurozona si è ulteriormente integrata, anche se non sovranazionalizzata, mentre sul piano sociale i suoi stati membri si sono ulteriormente divisi. Di fronte all'incapacità dell'Unione europea di gestire la crisi finanziaria, oppure di affrontare i flussi migratori, inevitabile è stata la spinta delle opinioni pubbliche a richiedere un ritorno di quelle politiche all'ambito nazionale. Impossibilitati a individuare meccanismi per influenzare le decisioni europee, un numero crescente di cittadini europei si è rivolto alle soluzioni nazionaliste per garantire la propria sicurezza economica, politica e militare. Naturalmente questa soluzione non risolve il problema ma lo peggiora. Tuttavia, sostenere ciò non serve a molto se, contemporaneamente, non si attiva un progetto di riforma dell'Unione europea che le consenta di acquisire i necessari strumenti di governo anche nelle politiche strategiche, strumenti quindi sostenuti dalla necessaria legittimazione democratica[178]. Nel paragrafo successivo vedremo il ruolo delle Istituzioni europee nella gestione della crisi.

4.2 Il ruolo delle Istituzioni europee di fronte alla crisi

L'assetto istituzionale europeo è stato influenzato in modo significativo dalla crisi finanziaria del 2008. L'Unione europea per far fronte alla crisi è dovuta ricorrere alla creazione di strumenti e procedure le cui implicazioni si sono riflesse sia sul

[178] Fabbrini, S. (2015), "L'europa centrifuga", in Le nuove crepe della *governance* mondiale. Scenari globali e l'Italia, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. www.ispionline.it , https://www.ispionline.it/it/EBook/Lenuovecrepedellagovernancemondiale.Fabbrini.pdf

piano del sistema giuridico, sia sul piano degli equilibri istituzionali dell'Unione europea.[179]

Come descritto nell'ultimo paragrafo del terzo capitolo la riforma della *governance* economica, avvenuta in una prima fase attraverso la normativa secondaria e successivamente anche mediante fonti primarie internazionali quali il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* dell'Unione economica e monetaria ed il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità. La crisi finanziaria ed economica ha messo in luce un diverso equilibrio tra le istituzioni europee e nei rapporti con gli Stati. Si è venuto a configurare un rafforzamento del potere esecutivo inteso non tanto in riferimento alla Commissione europea, ma con riferimento al Consiglio ed al Consiglio europeo i cui poteri "decisori" vanno oltre i suoi poteri di indirizzo ed impulso come definito dai Trattati. Un'altra cosa da sottolineare è l'indebolimento del Parlamento europeo, sebbene sia indiscutibile che le disposizioni del Trattato di Lisbona abbiano significativamente rafforzato il suo ruolo. Questi cambiamenti confermano la preminenza del metodo intergovernativo. Tuttavia, anche altre istituzioni quali la Corte di giustizia e la Banca centrale europea hanno giocato un ruolo determinante nell'evoluzione del complessivo assetto istituzionale. La BCE ha consolidato il suo ruolo, sia per l'assenza di una politica economica adeguata, sia per la necessità di intervenire tempestivamente a tutela della stabilità dell'Unione europea, giungendo a condizionare le politiche nazionali e gli orientamenti europei.

L'impatto che la crisi e le misure adottate con la nuova *governance* economica europea hanno avuto, sul piano istituzionale, vede una dinamica in cui sono contrapposte due diverse influenze: quella che deriva dal metodo intergovernativo, che riguarda il ruolo del Consiglio europeo e del Consiglio; quella che deriva dal metodo comunitario, riguardante il ruolo esercitato dalla Commissione, dal Parlamento europeo e dalla Corte di Giustizia. Partendo dal Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione economica e monetaria (*Fiscal*

[179] CHITI. E, (2012) "Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione", in Giornale di Diritto Amministrativo. Pp. 783-790

Compact), si ha la conferma che c'è una prevalenza, nelle materie economiche, del metodo intergovernativo già riscontrato nel Trattato di Lisbona che con l'art. 137 TFUE[180] stabilizza l'attività dell'Eurogruppo[181]. Il Fiscal Compact dispone per l'Eurogruppo una presidenza stabile di due anni e mezzo, periodo che consente la maturazione di una linea comune tra gli Stati dell'eurozona in vista del successivo del Consiglio dell'ECOFIN, a differenza di quest'ultimo dotato di una presidenza a rotazione. Sul piano della prassi, inoltre, va considerato che le emergenze indotte dalla crisi hanno rafforzato il ruolo del Vertice euro, che venne istituzionalizzato dal Trattato Fiscal Compact. Il Vertice euro riunisce i capi di Stato o di governo dei paesi della zona euro, il presidente del Vertice euro e il presidente della Commissione europea. Le riunioni del Vertice euro forniscono orientamenti strategici sulla politica economica della zona euro. Esso fornisce orientamenti strategici per garantire il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria. In tal modo si favorisce il coordinamento di tutti i settori politici interessati tra gli Stati membri della zona euro. I leader della zona euro eleggono il presidente del Vertice euro a maggioranza semplice, nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente. Il presidente del Vertice euro è eletto per un mandato di due anni e mezzo. Il Presidente dovrà garantire la preparazione e la continuità delle riunioni, in collaborazione con il Presidente della Commissione che, insieme al Presidente della BCE partecipa alle riunioni[182]. Si realizza in questo modo una struttura istituzionale intergovernativa dell'Unione europea in cui il binomio Vertice ed Eurogruppo, assume le stesse funzioni del binomio Consiglio Europeo e Consiglio. Secondo quanto sancito dal protocollo n. 14, entrambi gli organismi rientrano nella *governance* dell'Eurozona e di conseguenza nel quadro giuridico dell'Unione unione europea. In questo quadro si viene a configurare una

---

[180] Articolo 137 del TFUE. Le modalità per le riunioni tra i ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro sono stabilite dal protocollo sull'eurogruppo.

[181] PROTOCOLLO (n. 14) SULL'EUROGRUPPO. PROTOCOLLI dei TRATTATI SULL'UNIONE EUROPEA (Trattato sull'Unione europea e Trattato sul funzionamento dell'unione europea). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:140203_1&from=IT

[182] Articolo 12 del Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione economica e monetaria, relativo alla organizzazione del Vertice euro e il ruolo del suo Presidente. https://www.consilium.europa.eu/media/20388/st00tscg26-it-12.pdf

estensione della dimensione intergovernativa rafforzando l'influenza dei governi nazionali rispetto alle istituzioni europee. Il Consiglio europeo ha giocato un ruolo significativo, soprattutto durante la crisi, andando oltre la sua funzione di impulso come sancito dall'articolo 15, paragrafo 1 del TUE[183], assumendo la conduzione della gestione della crisi attraverso riunioni sempre più frequenti dei capi di Stato e di governo. Comunque, il ruolo assunto dal Consiglio europeo durante la crisi rappresenta solo un aspetto di una dinamica più ampia che riguarda il rafforzamento dell'intero esecutivo dell'Unione, quali il Consiglio e il Consiglio europeo, oltre a quelle sovranazionali quali la Commissione e, a livello amministrativo, le agenzie e i comitati.

In definitiva si rafforza l'architettura istituzionale della *governance* economica con un doppio binario: uno relativo all'Eurogruppo, comprendente i ministri finanziari dell'eurozona, le cui riunioni hanno assunto carattere sostanzialmente decisionale, sebbene il protocollo n. 14 attribuisca ad esse un carattere informale e concertativo; l'altro binario relativo al Vertice euro, comprendente i capi di Stato e di governo. Il Documento allegato alla Dichiarazione dell'Euro Summit del 26 ottobre 2011[184], che delineava la *governance* della zona euro così come poi recepita nel Fiscal Compact, si prevedeva che fino alla prima elezione del Presidente dell'Euro Summit, le funzioni di presidenza sarebbero state esercitate dal Presidente del Consiglio Europeo, il che comporterebbe un aumento dei compiti oltre quelli stabiliti nel Trattato di Lisbona, in contrasto con il rispetto del Trattato di Lisbona.

Comunque, nell'assetto creato, la nuova *governance* economica europea rileva per la Commissione, un ruolo volto a tradurre sul piano tecnico amministrativo le indicazioni del Consiglio europeo. La Commissione europea, praticamente, ha rafforzato il suo ruolo del monitoraggio degli Stati membri per quanto riguarda la nuova disciplina fiscale. Come sancito dall'articolo 7[185] del Fiscal Compact, essa

---

[183] Articolo 15 paragrafo 1 del TUE. Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative.

[184] Dichiarazione dell'Euro Summit del 26 ottobre 2011. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf

[185] Articolo 7 del Trattato sulla Stabilita, sul Coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria. Nel pieno rispetto dei requisiti procedurali dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, le parti contraenti la cui moneta è l'euro si impegnano a sostenere le proposte o le raccomandazioni presentate

dispone l'impegno per gli Stati la cui moneta è l'euro a sostenere le proposte e le raccomandazioni della Commissione europea laddove uno Stato membro non abbia rispettato i limiti relativi al deficit nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, a meno che le decisioni o raccomandazioni della Commissione non siano respinte da una maggioranza qualificata delle parti contraenti. Tale articolo configura un intervento della Commissione quasi automatico, il cui avvio potrà essere disinnescato solo da una maggioranza qualificata inversa.

Dunque, rispetto al ruolo istruttorio configurato dal precedente sistema di Maastricht, in cui la decisione relativa all'esistenza di un deficit eccessivo spettava in ultima analisi al Consiglio, appare evidente il netto rafforzamento della Commissione verificatosi per effetto del Six *pack* e del *Fiscal Compact*, come abbiamo osservato in precedenza. Ma tale rafforzamento non si sta rivelando sufficiente a proteggere la Commissione dai condizionamenti politici derivanti dal Consiglio europeo e dal Consiglio dell'ECOFIN e a garantirle la serena applicazione della disciplina del Patto di stabilità nei confronti degli Stati membri. Ricapitolando, in pratica sia il Patto di stabilità e crescita sia le misure relative all'euro sono decise dal Consiglio dell'ECOFIN, con un ruolo di supporto tecnico della Commissione, un ruolo di controllo molto marginale del Parlamento europeo ed un ruolo di supervisione giudiziaria limitata da parte della Corte di Giustizia europea.

Quanto detto riflette la normale dialettica istituzionale dell'Unione. Non si può dire, dunque, che abbiano influito negativamente sul metodo comunitario e sulle istituzioni sovranazionali. Se il Parlamento europeo non esercita un ruolo decisionale pieno in materia economica e finanziaria, questo dipende dall'attuale struttura dei Trattati: non si può imputare all'atteggiamento dei governi in tempo di crisi. Analogamente, se la Commissione non ha sempre svolto un ruolo incisivo, se talora è apparsa al rimorchio della Presidenza del Consiglio Europeo, di nuovo

---

dalla Commissione europea, ove questa ritenga che uno Stato membro dell'Unione europea la cui moneta è l'euro abbia violato il criterio del disavanzo nel quadro di una procedura per i disavanzi eccessivi. Tale obbligo non si applica quando si constati tra le parti contraenti la cui moneta è l'euro che la maggioranza qualificata di esse, calcolata per analogia con le pertinenti disposizioni dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, senza tenere conto della posizione della parte contraente interessata, si oppone alla decisione proposta o raccomandata.

questo è da imputare alla stessa Commissione. Poteva fare un uso più attivo dei poteri ad essa conferiti. I regolamenti del *Six Pack* introducono il sistema del "reverse voting"[186], per cui una raccomandazione o proposta della Commissione si intende adottata dal Consiglio se questo non la respinge a maggioranza qualificata. Sulla carta, il ruolo della Commissione ne esce notevolmente rafforzato in questioni di particolare rilievo, quali l'accertamento di disavanzi eccessivi e di squilibri macroeconomici.

Il discorso è diverso se si passa alle misure adottate tramite accordi internazionali al di fuori del diritto dell'Unione europea. In relazione al Fiscal Compact, la necessità di ricorrere ad un trattato separato è dovuta dalla opposizione di due Stati (Gran Bretagna e Repubblica Ceca), in quanto la procedura di revisione dei Trattati dell'Unione europea necessita il consenso di tutti gli Stati membri. Comunque, si può giungere alla conclusione che, nell'adozione degli atti durante la crisi economico-finanziaria dell'UE, ha prevalso in metodo intergovernativo con un ruolo decisivo e rafforzato del Consiglio europeo anche a discapito del Consiglio. Occorre piuttosto chiedersi se fosse possibile ottenere, con strumenti interni all'Unione europea, quello che si è inteso perseguire con accordi al di fuori del quadro dell'unione europea. Questo è dovuto al fatto che, laddove si prospettava la necessità di una modifica dei Trattati, non si poteva conseguire per l'opposizione di alcuni Stati membri. Ma comunque, si sarebbe potuto ricorrere ai poteri normativi

[186] REGOLAMENTO (UE) N. 1177/2011 DEL CONSIGLIO dell'8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1177&qid=1427895225727&from=EN

degli articoli 136[187] e 352[188] del TFUE, riguardanti la procedura di cooperazione rafforzata, mettendo in prova l'utilizzabilità di questi strumenti con cui si poteva dare maggiore attenzione ai problemi di legittimazione democratica interna e alle relative questioni di costituzionalità.

Riprendendo il tema della legittimazione democratica delle politiche messe in atto durante la crisi, queste hanno segnato gli equilibri istituzionali europei, comportando un trasferimento del potere decisionale dagli organi comunitari a quelli intergovernativi, come il Consiglio europeo. Questo ha portato ad un'estensione del deficit democratico, constatato dal fatto dell'insufficiente coinvolgimento del Parlamento europeo, della sua scarsa influenza sulle decisioni in merito alle concrete azioni di rimedio alla crisi in tutte le sue evoluzioni e, inoltre si è riscontrato un importante trasferimento del potere decisionale dal diritto legittimato alla politica tecnocratica, attraverso un sostanziale cambiamento della costituzione economica

---

[187] Articolo 136 del TFUE. Per contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati, il Consiglio adotta, secondo la procedura pertinente tra quelle di cui agli articoli 121 e 126, con l'eccezione della procedura di cui all'articolo 126, paragrafo 14, misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di:
a) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio;
b) elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza.
2. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto sulle misure di cui al paragrafo 1.
Per maggioranza qualificata di detti membri s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a).
3. Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità.

[188] Articolo 352 del TFUE. Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo.
2. La Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte fondate sul presente articolo.
3. Le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono.
4. Il presente articolo non può servire di base per il conseguimento di obiettivi riguardanti la politica estera e di sicurezza comune e qualsiasi atto adottato a norma del presente articolo rispetta i limiti previsti nell'articolo 40, secondo comma, del trattato sull'Unione europea.

europea. Comunque, il tema della democrazia e legittimità verrà analizzato nel paragrafo successivo.

4.3 Democrazia e legittimità nell'Unione europea. Come rendere l'UE più efficiente e democratica

Gli sviluppi recenti della politica europea durante la crisi e lo sviluppo del processo decisionale, hanno riportato al centro dell'attenzione il problema della legittimità e della democrazia nell'Unione europea. Il problema del deficit democratico dell'Unione europea nel suo sistema di *governance* europea, come creato e modificato dai suoi Trattati, non è stato mai coerente con i principi di legittimità democratica propri degli stati nazionali. L'Unione europea comunque, è stata ritenuta colpita da un deficit democratico sin dalla ratifica del Trattato di Maastricht. Le opinioni su questo tema abbondano sulle origini e la gravità di questo malessere. Alcuni studiosi hanno attribuito questo deficit al fallimento nell'istituzionalizzare pienamente la democrazia rappresentativa a livello europeo, rendendo le competenze del Parlamento europeo analoghe a quelle dei parlamenti nazionali; altri hanno identificato il deficit nella mancanza di un demo europeo, che a seconda della loro prospettiva poteva o non poteva essere superato; mentre altri ancora hanno localizzato il deficit a livello nazionale e lamentato le incursioni del processo di integrazione sui poteri delle istituzioni rappresentative nazionali[189]. Quindi, cercando di dare una definizione più chiara, l'espressione "deficit democratico" nell'Unione europea, indica che il sistema di *governance* sovranazionale soffre della mancanza di una legittimità democratica. Esistono due linee di pensiero su questo tema, i sostenitori dell'integrazione europea e gli euroscettici. I primi sono dell'idea che l'Unione europea dovrebbe riformare la sua architettura politico-istituzionale

[189] Bellamy. R, Kröger. S (2013) *Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-making*, Journal of European Integration, 35:5, 477-497, http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2013.799937

per renderla più responsabile di fronte ai cittadini, mentre i secondi affermano che l'Unione europea dovrebbe cedere una parte dei suoi poteri agli Stati membri. Il deficit democratico è collegato alla struttura sovranazionale dell'Unione europea in quanto al suo interno convivono elementi federali, confederali e intergovernativi. Siccome l'Unione europea è un'entità politica "sui generis"[190], manca la concezione di "popolo europeo" che presuppone una comunità di tradizioni, lingua, storia e cultura.

Comunque il Trattato di Lisbona ha introdotto diverse fonti di legittimità democratica come: il Parlamento europeo che viene eletto a suffragio universale ogni 5 anni, il Consiglio dell'Unione al quale fanno parte i Ministri dei Governi nazionali, il Consiglio europeo che viene formato dai Capi di Stato e di Governo di ciascun Stato membro e la Commissione che viene è eletta dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo, sulla base dei risultati elettorali parlamentari. Su questo tema i Trattati che si sono succeduti in questi anni hanno introdotto importanti novità come: l'incremento del ruolo dei Parlamenti nazionali durante la legislatura europea[191], la già citata procedura legislativa ordinaria con la parità tra Parlamento europeo e Consiglio per quanto riguarda l'approvazione degli atti legislativi, che permette al PE di approvare gli atti legislativi su un piano di parità assieme al Consiglio, la cittadinanza dell'Unione europea[192], l'iniziativa dei cittadini europei[193], l'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo a partire dal 1979, l'attribuzione giuridica vincolante alla Carta dei diritti fondamentali[194], e il rafforzamento del vincolo di fiducia tra la Commissione e il Parlamento europeo con

---

[190] L'Unione europea ha na natura ibrida, non è uno stato federale ma una unione di stati non comparabile con altri sistemi politici.

[191] Articolo 12 del TUE riguardante il rispetto del principio di sussidiarietà.

[192] Regolata dall'articolo 20 del TFUE e dall'Articolo 9 del TUE.

[193] L'iniziativa dei cittadini europei (ICE) è un importante strumento di democrazia partecipativa all'interno dell'Unione europea, grazie alla quale un milione di cittadini europei residenti in almeno un quarto degli Stati membri possono invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico ai fini dell'applicazione dei trattati UE. Da quando è applicabile il regolamento (UE) n. 211/2011, che stabilisce procedure e condizioni dettagliate per l'ICE, sono state correttamente presentate alla Commissione quattro iniziative. Articolo 11, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea (TUE); Articolo 24, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); Regolamento (UE) n. 211/2011; Articoli 211 e 218 del regolamento del Parlamento europeo.

[194] Articolo 6 paragrafo 1 del TUE. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

l'introduzione della procedura dello *Spitzenkandidaten* con lo scopo di migliorare la legittimità democratica, perché la nomina del Presidente della Commissione dipende dai risultati delle elezioni europee.

Per analizzare il problema del deficit democratico in seno all'unione europea si prenderanno in esame gli studi di Majone, Moravcsik, Follesdal e Hix.

Secondo Majone[195], negli ultimi cinquant'anni, molti si sono convinti che ''integrazione europea sarebbe stata l'evoluzione essenziale dello Stato nazionale, incapace di rispondere alle sfide dell'interdipendenza economica e della globalizzazione. Questo concetto lo troviamo nel "Libro Bianco sulla *Governance* europea" del 2001[196]. Le teorie tradizionali non offrono alcuno strumento analitico utile a comprendere la progressiva ed apparentemente inarrestabile perdita di autorità e di legittimità del progetto europeo. Secondo lui la teoria di maggiore influenza e quella del "neofunzionalismo", in cui si prevedeva un continuo trasferimento di competenze dagli Stati a un'entità sovranazionale, per giungere alla Federazione europea. La previsione si fondava sull'ipotesi della superiore efficienza di istituzioni tecnocratiche quali la Commissione e, in prospettiva, una Banca Centrale Europea. La superiore efficienza dei tecnocrati sopranazionali avrebbe convinto settori sempre più vasti della popolazione a cercare la soluzione dei loro problemi "in Europa". Pertanto, il problema di un possibile deficit di democrazia non si poneva neppure: i benefici materiali dell'integrazione europea sarebbero stati tali da assicurare il tempo necessario affinché l'autorità e legittimità del sistema sopranazionale potessero svilupparsi su basi nuove.

Dopo oltre cinquant'anni di graduale integrazione, si riconosce che ancora oggi esiste un deficit democratico europeo. Le istituzioni europee, alcuni leader politici più europeisti e una parte della popolazione europea propongono di attribuire più

[195] Majone. G (2010), "Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico", Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it

[196] L'integrazione europea ha consentito cinquanta anni di stabilità, pace e prosperità economica, ha contribuito ad alzare il tenore di vita e ad instaurare un mercato interno e ha reso più forte la voce dell'Unione nel mondo: ha conseguito risultati che non sarebbero stati possibili per i singoli Stati membri, agendo individualmente". LA GOVERNANCE EUROPEA — UN LIBRO BIANCO (COM(2001) 428 def./2). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=IT

poteri al livello sovranazionale, specialmente al Parlamento europeo. In realtà, l'aumento dei poteri del PE non ha assortito l'effetto desiderato, anzi è stato accompagnato da una costante diminuzione del tasso di partecipazione popolare alle elezioni europee. Secondo i dati del Parlamento europeo l'affluenza è diminuita notevolmente, dal 61,99 nelle elezioni del 1979 a 42,61 in quelle del 2014[197].

Secondo la tesi di Majone le radici del deficit democratico non vanno ricercate solo in uno squilibrio istituzionale, ma anche nel metodo di integrazione comunitario che, conferendo il monopolio dell'iniziativa legislativa alla Commissione, ha creato nel tempo un'Unione monetaria senza un'Unione politica, nella scarsa trasparenza dei processi decisionali e di responsabilizzazione degli attori politici, nel divario tra l'estensione dei poteri dell'Ue e le sue risorse economiche sempre più limitate.

Per Majone i difetti non si risolvono aumentando i poteri del Parlamento europeo, ma tutto il progetto di integrazione deve essere riformulato, perché esistono dei limiti all'efficacia e alla legittimità delle soluzioni tecnocratiche. Con la crisi si è cercato di dare la soluzione ai vecchi problemi creando nuove istituzioni e parte della storia dell'integrazione europea. Quindi, il Trattato di Lisbona, come già ribadito, ha introdotto nuove figure come il Presidente del Consiglio Europeo e l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, con lo scopo di ristabilire l'autorità e la legittimità dell'Unione. Il "deficit democratico" consiste nel fatto che l'Unione europea non rispetta il principio della separazione dei poteri, perché il Consiglio detiene poteri legislativi ed esecutivi e la Commissione mantiene il potere di iniziativa legislativa e le funzioni della Banca Centrale Europea sono limitate: oggi la politica monetaria europea è concentrata quasi solo sulla difesa della stabilità monetaria e inflazionistica, condotta da esperti che non hanno un controllo politico e di trasparenza procedurale.

[197] Sito parlamento europeo. http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/it/turnout.html

Secondo la tesi di Moravcsik[198], l'Unione europea, per far affermare una democrazia transnazionale deve essere portatrice di alcuni criteri chiave come: la libertà, il pluralismo, la democrazia sociale e la democrazia deliberativa.

Per quanto riguarda il tema della libertà, per Moravcsik deve esistere una maggioranza e un'opposizione nella vita politica, accompagnate dal rispetto delle libertà fondamentali, dall'uguaglianza e dal diritto alla proprietà. Lui critica anche la mancanza di attenzione verso gli interessi locali.

Riguardo al pluralismo, egli sostiene che, deve esserci una maggiore responsabilizzazione, con sanzioni e premi, tra i detentori dei poteri pubblici verso i loro elettori.

Per la democrazia sociale sostiene che si deve sviluppare un senso di vera e propria politica sociale. Questo avviene solo qualora, le strutture pubbliche di Governo debbano adottare politiche sociali a favore della popolazione.

Nella democrazia deliberativa, le istituzioni devono migliorare le capacità di raccogliere le esigenze dei cittadini, creando così cittadini attivi e partecipi.

Facendo questa breve analisi per una democrazia transnazionale, Moravcsik giunge al fatto che: l'Unione europea soffre di un grave deficit di democrazia elencando una serie di ragioni: in primis è molto distante dai cittadini europei, non ha una storia, cultura e simboli comuni. Riguardo alle istituzioni europee, il Parlamento europeo è la sola istituzione europea eletta direttamente dai popoli dell'Unione europea. Solo tale istituzione garantisce la cooperazione partitica tra Stati diversi e accomunati dalla stessa ideologia politica. La Commissione è percepita come un insieme di tecnocrati che detiene l'iniziativa legislativa. Il Consiglio ed il Consiglio europeo deliberano spesso all'unanimità e in segreto. In questo ordine non esiste una chiara divisione delle funzioni, in cui le competenze delegate sono svolte dall'Unione europea e le restanti funzioni rimangono in gran parte nazionali, perché sono politiche più sensibili ai cittadini.

---

[198] Moravcsik, A. (2004). Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition, 39*(2), 336-363. doi:10.1111/j.1477-7053.2004.00126.x

Questa antidemocraticià in seno all'Unione europea è dovuta al fatto che, in realtà l'Unione europea, non è uno Stato come molti intendono, ma è definito come un "sistema di *governance*". Questo fa sì che l'Unione europea si focalizzi su certe politiche che coinvolgono meno la partecipazione dei cittadini. Nell'Unione europea il potere decisionale è stato accentrato dai Governi nazionali, i quali sono i maggiori responsabili politici in Europa, creando così un'organizzazione che "regola le politiche" e "rafforza gli Stati nazionali", grazie alla presenza del Consiglio europeo e del Consiglio che dominano la scena decisionale europea, con una burocrazia costituita da tecnocrati.

In conclusione, Moravcsik dimostra che la sua visione di deficit democratico nell'UE non è altro che un approfondimento della sua teoria intergovernamentalista. Questa sua versione, per il tempo in cui venne scritto, trova tuttora conferma nei giorni odierni.

Secondo la tesi di Follesdal e Hix[199], essa controbatte le idee di Majone e Moravcsik, i quali sostenevano che, in poche parole, l'Unione europea è in realtà democratica come potrebbe, o dovrebbe essere. Follesdal e Hix hanno riassunto i punti chiave del dibattito relativo alla democrazia nell'Unione europea, formulando una versione standard del deficit democratico, sulla cui base si possono distinguere le diverse prospettive di democratizzazione. Come primo punto della loro tesi, il processo di integrazione favorisce un progressivo aumento notevole del potere degli esecutivi nazionali rispetto ai parlamenti anche in sede europea. Il parlamento europeo dispone ancora di poteri ridotti, rispetto a quelli formalmente attribuiti ai parlamenti nazionali e il metodo intergovernativo, promuovendo una modalità decisionale consensualista, attribuisce ampi margini di autonomia in sede di Consiglio europeo, che agiscono al di fuori di un mandato diretto, allentando così il principio della rappresentazione tradizionale. Un altro punto della loro tesi è quella delle elezioni del Parlamento europeo, le quali non costituiscono vere e proprie elezioni europee.

[199] FOLLESDAL, A. and HIX, S. (2006), *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*. JCMS: Journal of Common Market Studies, 44: 533-562. doi:10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x

Questo è dovuto sia all'inesistenza di partiti genuinamente europei, sia perché le campagne elettorali assumono una caratterizzazione nazionale. Un altro elemento è la partecipazione elettorale nelle elezioni europee dovuta alla scarsa partecipazione.

Sono gli esecutivi come il Consiglio ed il Consiglio europeo, i quali, ormai, dettano la politica europea. Il Parlamento europeo è ancora troppo debole rispetto alle istituzioni intergovernative. I cittadini europei hanno un'influenza indiretta sulle scelte intraprese dall'Unione europea di conseguenza, l'Unione, nonostante le azioni per diminuire questo deficit, è ancora troppo lontana dalla cittadinanza, che in gran parte non conosce i suoi valori, gli scopi e le funzioni che essa porta avanti. Tutto il processo politico che ruota attorno alle più importanti istituzioni è più tecnocratico che politico.

Si può giungere a conclusione, che gli autori concordano su problema, focalizzandosi su: l'aumento del potere della Commissione poco responsabilizzata verso il Parlamento europeo a scapito del controllo parlamentare su quest'ultima; la presenza dei rappresentanti dei Governi nazionali nel Consiglio europeo e nel Consiglio che influiscono in maniera forte sul processo decisionale europeo e un Parlamento europeo troppo debole, sebbene ad esso siano stati conferiti numerosi altri poteri.

In qualsiasi caso, va riconosciuto che il Trattato di Lisbona ha introdotto una serie di miglioramenti nel funzionamento della *governance* europea. Ha aumentato i poteri legislativi e di bilancio del Parlamento europeo, al legame introdotto tra la scelta del Presidente della Commissione europea e i risultati delle elezioni europee, un rafforzamento sia pure limitato del ruolo dei Parlamenti nazionali, la soppressione dell'anomalia che permetteva alla Commissione europea di modificare il contenuto di una legge europea senza l'accordo del legislatore europeo. Due progressi ulteriori sul piano democratico introdotti dal trattato di Lisbona come il riconoscimento della democrazia partecipativa con il diritto di iniziativa legislativa, sia pure indiretto, da parte di un milione di cittadini europei ed infine, il carattere vincolante per i tribunali della Carta dei diritti fondamentali che pone dei limiti all'azione legislativa europea. Tuttavia, tali elementi di maggiore "democraticità"

dell'Unione europea non hanno eliminato le anomalie principali della *governance* europea presenti nei Trattati e nella pratica istituzionale. Il punto fondamentale della sfida istituzionale della *governance* europea è quello di assicurare sia l'efficienza, che la legittimazione delle sue decisioni. Per far sì che questo diventi possibile, l'opinione predominante in questa direzione, è quella del rafforzamento delle due istituzioni, Commissione e Parlamento europeo: portare la Commissione europea al centro del sistema decisionale e con esso definire il Parlamento europeo come l'istituzione che legittima attraverso il suo voto di fiducia l'esecutivo comunitario e che ne sostiene e controlla l'operato. In questa prospettiva, in occasione delle elezioni del Parlamento europeo del 2014, è stata introdotta una nuova procedura per l'elezione del presidente della Commissione europea: i cosiddetti Spitzenkandidaten, ossia candidati sovranazionali nominati dai partiti politici europei. I due obiettivi principali di questa innovazione sono la mobilitazione dell'elettorato e il rafforzamento del Parlamento europeo. La prima applicazione del modello degli Spitzenkandidaten ha stabilito un nuovo modus operandi del Parlamento a spese del Consiglio europeo, che ora è tenuto nominare il candidato del partito che ha vinto più seggi nelle elezioni europee. L'introduzione del Spitzenkaditaten è stata una innovazione ma la procedura non ha impedito che i partiti europei competessero fra loro puramente su questioni nazionali. Questa procedura in futuro dovrà rendere le elezioni più europee, ma come già ribadito, in mancanza di un vero sistema partitico europeo e di partiti di impronta europea, la strada diventa difficile. Quindi, non sembra possibile riconciliare il funzionamento istituzionale dell'Unione europea con i principi della democrazia rappresentativa se non con una riforma dei Trattati.

4.4 La nuova *governance* europea

Il dibattito recente sulla *governance* europea ruota attorno a quali attori dell'Unione europea siano i principali motori dell'integrazione europea e sul modo in cui la perseguono. Abbiamo una contrapposizione dei "nuovi intergovernamentalisti" che si focalizzano sulle decisioni dei leader politici in sede di Consiglio. Questi ultimi sono contrastati dai "nuovi sovranazionalisti", che sono concentrati sulla programmazione politica fatta dai tecnici e sul rafforzamento del ruolo della Commissione. Un altro filone è quello dei "nuovi parlamentaristi" che sono interessati al ruolo del Parlamento europeo. Questi nuovi approcci sono interessanti da analizzare in quanto mettono in campo tutte le loro risorse per quanto riguarda i ruoli delle istituzioni europee per dare impulso al processo di integrazione. Sono tre approcci differenti che si mettono in contrasto tra di loro. Tuttavia, da questi contrasti, si possono prendere degli spunti su come risolvere il problema del processo decisionale europeo e renderlo efficace e dotato di legittimità democratica, rafforzando il coordinamento delle politiche dell'Unione europea tra i vari attori istituzionali e il decentramento a livello nazionale. Di recente, il motore delle politiche europee è stato il "nuovo intergovernativismo" [200]dell'Unione europea in quanto i leader politici dell'UE nel Consiglio europeo sono diventati molto più attivi, dal punto di vista legislativo, di quanto non fossero stati in passato, assumendo un ruolo di leadership senza precedenti che esercitano attraverso la deliberazione in cerca di consenso e la creazione di organismi di regolamentazione. Ciò comporta un'autorità molto più condivisa e un controllo congiunto a livello europeo di quanto fosse ritenuto possibile nel vecchio approccio intergovernamentalista, in cui la contrattazione degli stati membri si concentrava sulla protezione della sovranità nazionale mentre costruiva l'unione europea e servendo da tramite per gli interessi socio-economici nazionali[201]. I sostenitori del nuovo intergovernamentalismo

[200] Bickerton, CJ, Hodson, D, and Puetter, U (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*. J Common Mark Stud, 53. doi: 10.1111/jcms.12212.
[201] Fabbrini. S (2015), *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.

sostengono che i governi degli Stati membri in seno al Consiglio, piuttosto che legiferare con i nuovi poteri sovranazionali dovuti alla Commissione, hanno deliberatamente creato nuovi organi e strumenti dell'Unione europea al di fuori delle principali istituzioni di quest'ultima, nello sforzo per mantenere il controllo. Tale sforzo ha portato a tenere la Commissione fuori da questi organismi. Esempi di tali organismi nuovi includono l'autorità monetaria più indipendente del mondo, la BCE; nuove entità finanziarie come il Fondo europeo di stabilità finanziaria temporaneo (FESF) e il meccanismo europeo permanente di stabilità (MES); e nuovi organi amministrativi come il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), il cui capo si trova sia nel Consiglio che nella Commissione; così come un nuovo presidente per il Consiglio europeo. I nuovi intergovernamentalisti trovano anche una sfumatura delle linee tra politica "alta" e "bassa", con il Consiglio europeo che spesso affronta questioni tecniche quotidiane di maggiore importanza e delega, al contrario decisioni di ampia portata al Consiglio dei ministri o alle commissioni di esperti[202].

Altri analisti hanno una visione diversa degli sviluppi nella *governance* dell'Unione europea. Questi, indicano l'emergere di un nuovo sovranazionalismo in cui il vecchio sovranazionalismo della leadership da parte degli attori tecnici sovranazionali dell'Unione europea come la Commissione e la Corte di Giustizia europea potrebbe effettivamente essere diminuito, proprio come sostengono i nuovi intergovernativi. Ma in cambio, questi nuovi sovranazionalisti sostengono che il Consiglio ha permesso a tutti gli attori tecnici sovranazionali - sia la Commissione, la Banca centrale europea, o altri organismi nuovi - di acquisire poteri di esecuzione ancora maggiori che in passato, e ciò attraverso le stesse regole passato dai più attivi (nuovi) leader politici intergovernativi[203]. Inoltre, in modo ironico, secondo i nuovi sovranazionalisti, questi stessi attori tecnici hanno sviluppato e proposto ai leader politici intergovernativi le iniziative politiche che essi stessi applicano. Nella crisi dell'Eurozona, ad esempio, i nuovi sovranazionalisti hanno sostenuto che la

[202] Bickerton, CJ, Hodson, D, and Puetter, U (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*. J Common Mark Stud, 53. doi: 10.1111/jcms.12212.
[203] Dehousse. R, (2015) *The New Supranationalism*, Paper prepared for the ECPR General Conference, Montreal, https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/281383a5-0285-4417-a613- eed8cd5d36bd.pdf.

Commissione europea è "l'inaspettato vincitore della crisi". Avendo a lungo preparato il terreno per il semestre europeo prima di proporlo al Consiglio nel 2010, la Commissione ha ottenuto un controllo senza precedenti, un'autorità e poteri esecutivi riguardo ai bilanci dei governi degli Stati membri. Analogamente, l'Unione bancaria, preparata in consultazione con esperti e negoziata dalla BCE, da poteri di risoluzione senza precedenti alle banche degli Stati membri[204].Insieme a questo maggiore potere e autorità, secondo i nuovi sovranazionalisti, derivano sia un'autonomia di azione senza precedenti, per quanto riguarda in particolare la BCE, sia discrezionalità nell'applicare le regole, per quanto riguarda in particolare la Commissione. Nel semestre europeo la Commissione ha esercitato una crescente flessibilità nel tempo nell'interpretazione delle norme, sia attraverso deroghe alle norme per i singoli Stati membri sia ricalibrando i calcoli. In altre parole, gli attori sopranazionali hanno usato la loro autonomia o discrezione portando in molti casi un andazzo contro le preferenze politiche dei governi nazionali in seno al Consiglio, e in particolare quelli della Germania[205].

Questi due nuovi filoni della *governance* dell'Unione europea hanno diverse vedute su chi ha il controllo. Il nuovo intergovernamentalismo mostra in modo conclusivo che i leader politici intergovernativi nel Consiglio europeo sono diventati molto più attivi nell'iniziativa e decisione legislativa, mentre, il nuovo sovranazionalismo dimostra in modo altrettanto convincente che gli attori tecnici sovranazionali hanno acquisito nuove competenze che consentono loro di raggiungere i loro obiettivi in nuovi modi, sia che si trovino nella Commissione o negli nuovi organismi creati.

L'unico punto di vista sostanziale che i nuovi intergovernamentalisti e i sopranazionalisti hanno in comune è che respingono il ruolo del Parlamento europeo e vedono il processo di co-decisione del metodo comunitario come il grande perdente nel passaggio alla nuova *governance* dell'Unione europea. Come sappiamo, il Parlamento europeo ha acquisito una crescente influenza nel processo

---

[204] Bauer. MW, Becker. S, (2014) *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance*, Journal of European Integration, 36:3, 213 229, DOI: 10.1080/07036337.2014.885750

[205] Dehousse. R, (2015) *The New Supranationalism*, Paper prepared for the ECPR General Conference, Montreal, p.4 https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/281383a5-0285-4417-a613- eed8cd5d36bd.pdf.

decisionale in vari modi. Sebbene il metodo comunitario possa essere stato scavalcato in una certa misura dall'aumento delle politiche intergovernative e sovranazionali, il Paramento europeo rimane un attore stabile nel processo decisionale attraverso il suo maggiore coinvolgimento nei negoziati intergovernativi, generalmente su invito di attori intergovernativi e sovranazionali.

Inoltre, laddove il metodo comunitario continua, i poteri legislativi della co-decisione del Parlamento europeo gli hanno permesso di intervenire prima e prima nei tentativi di influenzare la Commissione in materia di politica, con la minaccia credibile che se non viene informato del processo, può vietare l'iniziativa o rallentare il processo. Inoltre, nel contesto del metodo comunitario, la costante importanza del Parlamento europeo può essere vista non solo nei settori altamente tecnici che richiedono competenze specialistiche, ma anche in aree di interesse pubblico come le tariffe di roaming per i telefoni cellulari. Anche nel caso della *governance* dell'Eurozona, un'area politica in cui il Parlamento europeo è stato singolarmente privo di competenze, è stato tuttavia coinvolto attraverso il metodo comunitario quando è stato chiesto di legiferare sulle norme di stabilità, tra cui il "*Six Pack*" e il "*Two pack*".

Quindi, dopo aver visto le tesi illustrate da questi tre filoni, secondo i quali ognuno di loro ha acquisito un maggiore ruolo di rilievo nell'implementazione delle politiche dell'UE, la nuova *governance* dell'Unione europea potrebbe benissimo essere quella in cui ogni attore istituzionale ha acquisito competenze a livello di Unione europea anche se le loro interrelazioni sono state ricalibrate in considerazione dei cambiamenti nelle pratiche. Gli attori intergovernativi, tra cui il Consiglio europeo e il Consiglio, sono più attivi nell'esercitare la leadership decisionale; gli attori sovranazionali, tra cui la BCE e la Commissione, sono più attivi nel suggerire la legislazione per l'esercizio intergovernativo e nel farla rispettare; il Parlamento europeo è più attivo nell'esercitare la supervisione e i correttivi politici verso gli attori intergovernativi e sovranazionali.

Tuttavia, mentre la *governance* dell'UE può aver sviluppato una nuova normalità in cui tutti gli attori istituzionali hanno acquisito competenze e responsabilità

differenziate in modo diverso, permangono ancora problemi. Nel processo decisionale intergovernativo, il Consiglio è soggetto alla regola dell'unanimità per i trattati, il che rende difficile stringere un consenso e modificare i trattati esistenti. Significa anche che gli accordi con il minimo comune denominatore sono più probabili laddove le questioni sono più difficili. Nel processo decisionale sovranazionale, la Commissione e la BCE sono circondate dai trattati e dalle regole non ottimali concordati dal Consiglio, con insufficiente flessibilità o discrezione per adottare le misure necessarie per far funzionare le politiche come dovrebbero. Nel processo decisionale parlamentare il Parlamento europeo non ha il potere istituzionale di bilanciare le altre istituzioni e la rappresentatività necessaria per essere considerata pienamente legittima politicamente. Ancora più problematico per l'UE oggi è che anche se tutte le istituzioni a livello di UE sono state rafforzate attraverso la nuova *governance* dell'UE, il governo a livello nazionale si è indebolito, e con esso anche la democrazia e la legittimità nazionale. Questo perché, dopo che il settore politico si è spostato verso l'UE, l'integrazione europea ha sempre più invaso le questioni che sono al centro della sovranità e dell'identità nazionale come la moneta, le frontiere e la sicurezza[206]. Il problema, tuttavia, non è tanto il fatto che le politiche dell'Unione europea abbiano interferito con quelle nazionali, ma che i cittadini abbiano avuto poche opinioni dirette su tali questioni, e tanto meno che siano state coinvolti in dibattiti politici a livello europeo sulle politiche. La natura frammentata della "democrazia" europea ha significato che, mentre le politiche vengono decise a livello europeo, generalmente in modo apolitico o tecnocratico, la politica rimane nazionale. Nonostante il fatto che i dibattiti a livello dell'Unione europea stiano diventando più politicizzati, in seno al Consiglio, tra i leader degli stati membri o, nel Parlamento europeo tra i diversi partiti politici, essi sono ancora ben lontani dai dibattiti a livello nazionale. E poiché i cittadini hanno avuto sempre meno influenza diretta sulle politiche che li riguardano di più, hanno espresso le loro preoccupazioni politiche con la situazione al solo livello nazionale. Con la crescente ascesa dei partiti euroscettici, governi

[206] Schmidt, V. A. (2013), *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited*: Input, Output *and*'Throughput'. Political Studies, 61: 2-22. doi:10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x

nazionali governati dai partiti tradizionali si sono trovati sempre più presi tra il desiderio di essere reattivi alle aspettative elettorali dei cittadini e la necessità di assumersi la responsabilità delle regole e delle decisioni concordate a livello comunitario. Di conseguenza, i governi nazionali affrontano due sfide: del populismo a livello nazionale e della tecnocrazia a livello dell'UE. Una volta preso in considerazione l'impatto dell'Unione europea sulla democrazia nazionale, la direzione per un'ulteriore riforma della *governance* dell'UE potrebbe apparire molto diversa da quella in cui dovremmo considerare solo il livello europeo. Anziché proporre una più profonda integrazione per migliorare il funzionamento della nuova *governance* dell'UE, un modo può essere il metodo della integrazione differenziata che si analizzerà nel prossimo paragrafo.

4.5 Integrazione differenziata come metodo per affrontare il consolidamento dell'integrazione politica ed economica dell'UE

L'integrazione differenziata ha costituito una realtà giuridica e politica in seno all'Unione europea fin dagli inizi della costruzione europea con i Trattai di Roma anche se, la sua applicazione è divenuta molto più importante a partire dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam. L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione è oggi divenuta una necessità politica, volta a fornire una soluzione a questioni differenti ma complementari che rischiavano di frenare l'approfondimento del processo di integrazione europea come l'esistenza di posizioni diverse tra gli Stati membri relativamente agli obiettivi dell'integrazione e, il processo di allargamento che rende ancora più complesso il processo decisionale in seno all'Unione, soprattutto nei numerosi casi nei quali i Trattati mantengono in vigore la regola dell'unanimità.

I meccanismi dell'integrazione differenziata si possono riconoscere nell'Accordo di Schengen[207], concluso nel 1985 tra cinque Stati membri (Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) in materia di libera circolazione delle persone e di soppressione dei controlli alle frontiere. Questo è un accordo che venne concluso al di fuori del quadro istituzionale dei Trattati, poi in seguito inserito nel Trattato di Amsterdam. Con il Trattato di Maastricht si è introdotto un meccanismo di integrazione differenziata tra i paesi che hanno accettato di dotarsi di una moneta unica e della Unione economica monetaria. Invece, con il Trattato di Amsterdam, è stato introdotto nel diritto primario il meccanismo delle cooperazioni rafforzate ed ha concesso nuove deroghe (o *opting-out*) al Regno Unito, all'Irlanda e alla Danimarca in materia di cooperazione giudiziaria, di asilo e immigrazione. Il periodo, tra il trattato di Maastricht e quello di Amsterdam è stato senza dubbio il più prolifico quanto all'individuazione di formule istituzionali in grado di regolamentare la differenziazione crescente all'interno dell'Unione europea.

L'integrazione differenziata consente agli Stati membri di partecipare in gradi diversi al processo di integrazione. Si può vedere un legame tra le fortune dell'integrazione differenziata nell'Unione europea e l'andamento orizzontale del processo. Ciò è dovuto al fatto che, con l'aumento del numero degli Stati membri e della loro eterogeneità in termini storici, politici, culturali e di caratteristiche socio-economiche, si sono incrementate le visioni sull'agenda dell'Unione europea e sulla sua evoluzione futura. Il dibattito politico sulla integrazione differenziata ha avuto inizio in coincidenza con l'ingresso nell'Unione del Regno Unito, il governo della quale bloccò l'armonizzazione della legislazione bancaria e frenò lo sviluppo di un diritto societario europeo. A partire dal Trattato di Maastricht, in coincidenza di un'impennata qualitativa dell'integrazione differenziata dovuta all'Unione economica e monetaria, alcuni Stati si sono dissociati da aspetti del progetto europeo. Tra le varie forme di differenziazione che si sono affermate negli ultimi

[207] Acquis di Schengen - Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29

decenni esiste una discontinuità sotto il profilo della adesione di tutti gli Stati al processo di integrazione europea[208].

L'applicazione dell'integrazione differenziata è funzionale al processo evolutivo dell'integrazione ed ha una funzione di facilitare lo sviluppo del processo di integrazione. Questa funzione trova riscontro anche nel *Libro bianco sul futuro dell'Europa*, presentato dalla Commissione il 1° marzo 2017[209]. Con la necessità e l'urgenza di concordare ed avviare una strategia di rilancio dell'Unione, in questo *Libro bianco* la Commissione delinea cinque scenari alternativi per facilitare la confronto. Nello Scenario 3 intitolato "chi vuole di più fa di più" trova applicazione la cooperazione differenziata. In questo Scenario, è stabilito che "nuovi raggruppamenti di Stati membri" sono in grado di intensificare la collaborazione in settori selezionati come la difesa, la sicurezza e la giustizia e, infine, la fiscalità e le questioni sociali e agli Stati che non partecipino alle cooperazioni differenziate sarebbe garantito il diritto di associarsi in un secondo tempo al gruppo che è andato più avanti[210]. Dopo aver specificato in che cosa e su quali strumenti si basa l'integrazione differenziata, vediamo come quest'ultima può incidere sul progresso del processo di integrazione europea.

Un consolidamento dell'integrazione differenziata è visto come una necessità di superare i veti degli stati membri all'attuazione di politiche comuni europee che, come già avviene in alcuni settori, consenta di affidare l'adozione e l'attuazione di iniziative comuni a gruppi ristretti di stati membri, in base alle specifiche aree di interesse[211].

---

[208] Fabbrini. S (2015), *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.

[209] LIBRO BIANCO SUL FUTURO DELL'EUROPA: Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025. COM(2017) 2025 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b739b382-ff4f-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

[210] Scenario 3 del LIBRO BIANCO SUL FUTURO DELL'EUROPA: Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025. COM(2017) 2025 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b739b382-ff4f-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

[211] Leuffen. D, Rittberger.B and Frank Schimmelfennig. F (2013) *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 287pp. **https://doi.org/10.1111/1478-9302.12041_102**

La volontà degli stati membri di limitare l'impatto di nuove crisi economiche e finanziarie potrebbe gettare le basi per un rafforzamento dell'eurozona. Questo rafforzamento tenderebbe a diminuire l'attuale asimmetria tra un'unione monetaria centralizzata e sovranazionale da un lato, e la decentralizzazione a livello nazionale delle politiche fiscali e di bilancio dall'altro. Questo si potrebbe realizzare attraverso un maggiore ricorso al potere d'iniziativa e alle funzioni di controllo della Commissione europea ed il completamento dell'Unione bancaria e dell'Unione economica e monetaria. Con l'integrazione differenziata si possono creare gruppi d'interesse tra stati membri per l'attuazione di politiche più integrate in vari settori. Nella politica estera e di sicurezza, è ipotizzabile la formazione di gruppi di paesi volenterosi e capaci di dare seguito ad iniziative specifiche. Invece, per le politiche già "comunitarizzate", come la politica di migrazione ed asilo, l'integrazione differenziata potrebbe significare accordi rafforzati in alcuni settori specifici tra gli stati membri più esposti. Comunque, questo tipo di architettura richiederebbe nuove forme di legittimità democratica. Il doppio livello di controllo parlamentare esistente, quello europeo e quello nazionale, si affiancherebbe ad un necessario rafforzamento della legittimazione parlamentare dei diversi nuclei di integrazione. Per quanto riguarda invece l'eurozona, l'integrazione differenziata potrebbe realizzarsi attraverso il conferimento di maggiori poteri ai parlamenti nazionali della stessa, maggior coinvolgimento del Parlamento europeo per l'area euro tramite la creazione di commissioni parlamentari per la politica economica e monetaria. Questo tipo di scenario comporterebbe maggiori differenze nei livelli di integrazione tra gli stati membri, non compensato da meccanismi di gestione comune affidati ad istituzioni sovranazionali. Ciò creerebbe un grado di complessità difficilmente compatibile con un progetto unitario di sviluppo dell'integrazione europea, con inevitabili conseguenze negative per il mantenimento di una comune identità europea e per la proiezione internazionale dell'Unione[212].

Secondo una tesi di integrazione differenziata di impronta federalista, si devono adottare dei correttivi all'assetto istituzionale e alla gestione della politica europea

[212] Schimmelfennig, F. and Winzen, T. (2014), *Instrumental and constitutional differentiation in the EU*. J Common Mark Stud, 52: 354-370. doi:10.1111/jcms.12103

che possano integrare e in parte compensare le dinamiche intergovernative. Questo viene inquadrato in un'Unione europea rafforzata in senso sovranazionale e democratico. Secondo questa tesi per quanto riguarda l'eurozona, la creazione di un Ministero del Tesoro, realizzerebbe il trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello europeo ed agirebbe da controparte fiscale alla Banca centrale europea. I meccanismi intergovernativi creati per rispondere alla crisi economica e finanziaria, come il *Fiscal Compact* e il Meccanismo europeo di stabilità dovrebbero essere integrati nell'ambito dei Trattati. Con un approfondimento dell'integrazione politica dell'eurozona la maggior parte degli stati membri dell'Unione europea che ancora non ne fanno parte, accelerano il processo di adesione, trasformandola nel nucleo principale dell'UE.

Per quanto riguarda il settore della politica di sicurezza e di difesa, si attuerebbe la Cooperazione strutturata permanente così come prevista dai Trattati vigenti, e il potere di indirizzo dell'Alto rappresentante sarebbe rinvigorito con la promozione e il coordinamento di iniziative specifiche di integrazione differenziata. Il governo dell'Unione potrebbe essere assicurato da un rapporto più funzionale tra Parlamento europeo e Commissione attraverso l'istituzionalizzazione dello *Spitzenkandidaten* e la creazione di un sistema partitico europeo che si confronti in elezioni autenticamente sovranazionali rendendo le istituzioni più responsabili di fronte ai cittadini. Questo contribuirebbero anche a diminuire la presa delle forze populiste ed euroscettiche[213].

Questo scenario è difficile da realizzare in quanto richiede una precisa volontà delle classi dirigenti europee di cambiare passo. L'Unione europea manterrebbe un obiettivo comune lasciando tuttavia spazio anche ad iniziative più avanzate svincolate dalla necessità di raggiungere l'unanimità. Gli interessi nazionali possono essere promossi dai governi attraverso la partecipazione ai diversi livelli di

[213] Schimmelfennig. F, Leuffen. D, Rittberger. B (2015) *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, Journal of European Public Policy, 22:6, 764-782, DOI: 10.1080/13501763.2015.1020835

integrazione, che però, avendo in linea di principio un carattere inclusivo, sarebbero aperti a una progressiva acquisizione dell'*acquis* comunitario[214].

Per dare una definizione conclusiva, visto l'andamento del processo di integrazione europea, l'integrazione differenziata rappresenta in questi tempi un percorso concreto da intraprendere per salvare il progetto europeo dalla minaccia della disintegrazione, diventando nel tempo anche una modalità stabile per l'avanzamento dell'integrazione. L'obiettivo principale della differenziazione è quello di preservare l'unità di un'Unione ormai a 27 e, allo stesso tempo, permettere ai paesi che intendono avanzare nel processo di integrazione di adottare politiche ed azioni fondate su una più stretta cooperazione e condivisione, come indicato anche dal "Libro Bianco Sul Futuro dell'Europa[215]" presentato dalla Commissione europea nel marzo 2017. Per avere un maggiore impatto, l'integrazione differenziata dovrebbe essere perseguita in un numero limitato di aree politiche collegate ad aree istituzionali all'interno dell'Unione europea già esistenti. Per esempio, il consolidamento dell'Eurozona, dovuta alla crisi recente, risulta prioritario rispetto agli altri. L'Euro è al momento il più avanzato esperimento di integrazione differenziata, nonché l'ambito che è più che mai necessario rafforzare.

Gli scenari di integrazione differenziata nelle aree della *governance* economica, mostrano che i diritti sono inestricabilmente collegati alle responsabilità. La ricerca di una maggiore integrazione è difatti incompatibile con una diseguale ripartizione dei compiti o doveri. Perciò, una rafforzata integrazione dell'Eurozona dovrà andare di pari passo con un aumento della convergenza tra i paesi attraverso riforme strutturali. Tali riforme potranno essere attuate tramite un sistema di incentivi economici sostenuti da un bilancio dell'Eurozona, gestito a tutti gli effetti da un Ministro delle Finanze europeo. Il principio di solidarietà come sancito dal vigente Trattato avrà il compito di collante a sostegno dell'architettura di un'Unione differenziata. Gli stati che ne faranno parte dovranno incoraggiare l'ingresso di

[214] http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1608.pdf.
[215] LIBRO BIANCO SUL FUTURO DELL'EUROPA: Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025. COM(2017) 2025 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b739b382-ff4f-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

nuovi membri, preparandosi al contempo ad un'integrazione differenziata che potrebbe durare a lungo, se non per un tempo indefinito.

L'integrazione differenziata può essere sviluppata percorrendo tre differenti strade: 1) all'interno dei Trattati vigenti (ad esempio lanciando delle cooperazioni rafforzate; 2) riformando i Trattati (come è stato fatto per l'Unione monetaria); 3) operando al di fuori dei Trattati (come dimostrano i casi del Meccanismo europeo di stabilità e del Fiscal Compact). In generale, è auspicabile che la differenziazione venga mantenuta all'interno dell'attuale cornice legale dei Trattati, e che la governabilità dei processi decisionali venga assicurata da una limitazione delle duplicazioni istituzionali[216].

Il raggiungimento di questi risultati dovrà tenere conto della salvaguardia delle istituzioni e del metodo comunitario che sarà indispensabile per evitare la frammentazione, sia all'interno dei diversi progetti di integrazione differenziata che nell'architettura istituzionale complessiva.

Infine, l'integrazione differenziata pone delle serie questioni riguardanti la legittimità democratica e la possibilità per i cittadini europei di incidere sulle scelte dell'Unione, in quanto questo processo comporterà necessariamente un aumento della complessità del processo di integrazione. Per questo, le garanzie di democraticità del processo decisionale europeo dovranno coincidere con un aumento dei poteri e del ruolo del Parlamento europeo dotandolo di adeguati meccanismi istituzionali, sotto forma, ad esempio, di commissioni inter-parlamentari con poteri accresciuti in specifici settori di integrazione. Queste innovazioni dovranno essere accompagnate da un netto cambio di passo dei governi e delle istituzioni verso buone e più diffuse pratiche di informazione e dialogo a sostegno della creazione di uno spazio pubblico europeo.

[216] Pirozzi. N, Tortola. PD, Vai. L (2017), *Differentiated Integration: A Way Forward for Europe*, Istituto Affari Internazionali, Roma. http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_8.pdf

4.6 Il Trattato attuale dell'Unione europea. Una riforma del sistema di *governance*? Alcune proposte per ripartire con il processo di integrazione

Il Trattato di Lisbona ha introdotto importanti innovazioni sul piano politico istituzionale dell'Unione europea. Esso ha dato per la prima volta una personalità giuridica unitaria all'Unione[217], abolendo la divisione in pilastri istituzionali introdotta dal Trattato di Maastricht, istituzionalizzando però un doppio modello costituzionale. Per quanto riguarda la gestione delle politiche pubbliche collegate al mercato interno o unico[218], esso ha adottato un modello di costituzione sovranazionale. Questo modello è strutturato su quattro istituzioni che partecipano al processo decisionale: un esecutivo duale costituito dal Consiglio Europeo e dalla Commissione, e un legislativo bicamerale costituito dal Parlamento Europeo e dal Consiglio. Allo stesso tempo, per quanto riguarda le politiche tradizionalmente vicine alla sovranità nazionale, il Trattato di Lisbona ha istituzionalizzato un modello di costituzione intergovernativa. In questo modello le decisioni sono centralizzate nelle due istituzioni, cioè il Consiglio Europeo e il Consiglio, che rappresentano i governi degli stati membri. Tale soluzione comporta un sistema di *governance* in cui le decisioni vengono prese consensualmente e applicate volontariamente. Tale costituzione intergovernativa del Trattato di Lisbona è un fattore centrale della crisi odierna dell'Unione. Questo perché, la crisi dell'euro ha messo in tutta evidenza i limiti della struttura intergovernativa fissata nel Trattato di Lisbona, la quale fronteggia tre basilari dilemmi:1) il dilemma del potere di veto, in quanto serve l'unanimità per prendere le decisioni e ciò ha condotto inevitabilmente a decisioni incerte e in ritardo sui tempi da agire; 2) il dilemma del rispetto degli accordi; 3) il dilemma della legittimazione delle decisioni politiche economiche sulla base di decisioni del Consiglio Europeo con il Parlamento Europeo escluso da

[217] Articolo 47 del TUE. L'Unione ha personalità giuridica.

[218] Il mercato interno dell'Unione europea (UE) è un mercato unico in cui si garantisce la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone, e all'interno del quale i cittadini europei possono vivere, lavorare, studiare o fare affari liberamente. Il mercato interno e regolato dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - articolo 14 (servizi di interesse economico generale), articoli 26-29 (mercato interno), articoli 45-66 (libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali), articolo 114 (ravvicinamento delle legislazioni), articolo 115 (ravvicinamento delle legislazioni - procedura per stabilire direttive), articolo 118 (diritti di proprietà intellettuale nell'Unione).

ogni facoltà di controllo. Quindi, se la costituzione intergovernativa non ha funzionato ed ha prodotto una mancanza di democraticità e legittimazione delle sue decisioni, si devono aprire le strade per rimediare a questo.

La crisi dell'euro, ha fatto emergere le crepe del sistema di *governance* europea, riportando la teoria dell'integrazione nell'agenda accademica ed ha evidenziato il valore del neo-funzionalismo e più precisamente la chiave del suo meccanismo di *spillover*[219] come quadro per interpretare le attuali dinamiche politico-istituzionali nell'Unione europea. Oggi, ci troviamo in un punto particolare della narrazione neo-funzionalista, in cui il passaggio dall'integrazione *low politics* a *high politics* ha aperto una fase di fluidità politica che rende cruciali idee e leadership politica nel determinare il futuro corso di integrazione. Le fasi peggiori della crisi dell'euro potrebbero essere finite ma, la gestione della crisi da parte dell'Unione europea, ha generato nuove fratture tra gli Stati membri e, le politiche di austerità hanno lasciato profonde ferite sociali, nutrendo sentimenti euroscettici in tutto il continente. Tutto questo ha portato a rendere il futuro dell'integrazione europea piuttosto incerto. Insieme con l'instabilità dell'Europa è arrivata una ripresa della teoria dell'integrazione regionale. Dopo essere stato emarginato dal Trattato di Maastricht, la teoria dell'integrazione europea è ora sempre più utilizzata da studiosi e analisti per spiegare il dispiegarsi della crisi dell'euro e riflettere sulle sue conseguenze. Il neo-funzionalismo (una delle prime teorie sull'integrazione), è tornato al centro del dibattito in quanto il suo meccanismo di *spillover* è uno strumento semplice e potente per interpretare le attuali dinamiche politiche nell'Unione europea. Tuttavia, il valore esplicativo del neo-funzionalismo implica anche i suoi limiti. La crisi dell'euro ha segnato un passaggio inequivocabile nel processo di integrazione da *low politics* a *high politics*, che indebolisce i principi strutturali dell'integrazione ed esalta il ruolo della leadership. In questa fase politicamente fluida, la logica positiva del neo-funzionalismo converge con quella normativa del federalismo europeo. Il contenuto delle idee federaliste, l'emergere di una leadership europea per portarli

[219] Sulla teoria neo-funzionalista vedi: Haas, E. *B* (1958), *The uniting of Europe : political, social, and economic forces, 1950-1957*, Stanford University Press.

avanti e la presenza di un ambiente internazionale favorevole possono garantire una maggiore spinta in avanti al processo di integrazione.

La crisi dell'euro ha riportato la teoria dell'integrazione in cima all'agenda degli studiosi. Il rischio realistico di un collasso dell'unione monetaria, le spaccature politiche aperte dalla gestione della crisi da parte dell'Unione europea - tra gli Stati membri e tra le società colpite dall'austerità e le istituzioni governative - e, più recentemente, la sfida del populismo euroscettico, hanno tutti sollevato nuove domande esistenziali sull'Unione europea[220].

La coesistenza di dinamiche politiche che provengono dalle stesse asimmetrie istituzionali ma che spingono l'UE in direzioni opposte indica che il neo-funzionalismo potrebbe, a questo punto, diagnosticare meglio i problemi dell'Unione piuttosto che prevedere come saranno risolti. Un dibattito di lunga data nell'ambito del neo-funzionalismo riguarda il grado in cui lo *spillover* dell'integrazione dovrebbe essere visto come un processo regolare e automatico che culmina nell'unificazione politica europea. Inizialmente criticato per apparire troppo deterministico, nel tempo il neo-funzionalismo si è allontanato da quella posizione, inserendo elementi di frizione politica e imprevedibilità nel suo schema. Una cosa su cui tutte le iterazioni della teoria concordano, tuttavia, è che l'integrazione è meno lineare quando si avvicina ai settori di *high politics*, nei quali la resistenza da parte dei gruppi e delle istituzioni a livello statale diventa maggiore. L'entità della crisi ha dimostrato che gli squilibri strutturali dell'eurozona non possono essere risolti con soluzioni tecniche o politicamente concilianti. Costruire un'architettura istituzionale in grado di prevenire o placare crisi future richiederà necessariamente audaci passi di integrazione da parte degli Stati membri, andando ben al di là di quanto è stato fatto finora. Tali misure sono richieste soprattutto nel settore fiscale dove però, trasformazioni in questo ambito, ridurrebbero drasticamente l'autonomia degli stati membri in alcune delle loro funzioni fondamentali. In qualsiasi caso, la politicizzazione dell'integrazione europea ha già avuto luogo indipendentemente dalle opinioni degli Stati. Nonostante la centralità storica della politica monetaria

[220] Moravcsik, A. (2012), *Europe after the crisis*, *Foreign Affairs* 91 (3): 54–68.

negli affari di stato, per circa il primo decennio dell'UEM un certo numero di fattori convergono per far funzionare l'euro e farlo apparire come una questione essenzialmente tecnica. Tuttavia, la crisi ha rivelato la natura distributiva, e quindi profondamente politica della valuta comune con gli stati che, improvvisamente, si sono trovati incapaci di agire unilateralmente in questo settore e in disaccordo sul tipo di politica monetaria che la BCE dovrebbe svolgere[221].

Un ruolo importante sulla politicizzazione dell'Unione europea lo ha dato l'esito del processo *Spitzenkandidaten* il quale ha sancito il principio secondo cui è il Parlamento europeo a decidere il nome del presidente della Commissione, anche se il Trattato di Lisbona impone che il Presidente della Commissione europea sia deciso in base all'esito delle elezioni europee. La proposta sul nome deve necessariamente arrivare dal Consiglio europeo (cioè dai capi di governo) ed il Parlamento deve poi "confermare" la scelta ed a sua volta dà agli elettori una voce molto più ampia in merito. Questo precedente può svolgere un ruolo importante nell'aumentare il profilo delle future elezioni europee e dei candidati alla presidenza, in definitiva aumentando il peso della Commissione nei confronti degli Stati membri. Accade spesso che le trasformazioni dell'Unione europea in seguito ad una crisi hanno rafforzato il lato intergovernativo dell'UE (in particolare il Consiglio europeo) a spese della parte sovranazionale[222]. Il *Fiscal Compact* e il Meccanismo europeo di Stabilità (MES), sono due casi esemplari in quanto sono collocati interamente al di fuori del quadro del metodo comunitario. Questi argomenti spesso sottovalutano il margine di manovra della Commissione anche come mero esecutore di norme comuni affermando che la Commissione è stata per lo più emarginata dalle risposte dell'Unione europea alla crisi.

Comunque, le crisi multiple durante gli ultimi decenni hanno fatto emergere delle divisioni profonde all'interno dell'Unione europea a tal punto che, con la Brexit, queste divisioni si sono trasformate in una crisi di disintegrazione. La Brexit ha

---

[221] Tortola. P. D (2015) Coming Full Circle: The Euro Crisis, Integration Theory and the Future of the EU, The International Spectator, 50:2, 125-140, DOI: 10.1080/03932729.2014.998510

[222] Fabbrini. S (2017), *Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective*,Journal of European Public Policy, 24:4, 580-597, DOI: 10.1080/13501763.2016.1273375

mostrato come l'Unione europea sia divisa al suo interno sulle finalità del processo di integrazione. Sono entrati in crisi i compromessi tra gli stati sui quali si è istituzionalizzata l'Unione europea. Questo è dovuto al fatto che l'Unione europea ha aggregato stati che hanno perseguito una visione diversa di integrazione[223]. Queste fratture dei compromessi degli stati che tenevano insieme l'Unione europea vengono messe in luce nelle elezioni per il Parlamento europeo del 2014. Le fratture erano già emerse durante la Conferenza intergovernativa di Maastricht del 1991, una frattura tra la visione economica e quella politica del processo di integrazione. Una divisione tra chi vuole un'unione politica per poter governare la moneta comune e tra chi invece è interessato ad una comunità economica o di libero scambio se possibile priva di controlli sovranazionali. Quindi si sono venute a creare due visioni diverse di integrazione: una basata su un'interpretazione economica del processo di integrazione ed una basata su un'interpretazione politica del processo di integrazione.

La **visione economica dell'integrazione**, anche se perseguita con costanza, è stata accompagnata da non poca ambiguità[224]. Sia i vecchi che i nuovi paesi sovranisti non hanno mai voluto precisare la loro interpretazione del mercato unico. Il mercato unico europeo è molto di più di un'unione doganale, come è quella perseguita da diverse organizzazioni intergovernative. Il mercato unico non potrebbe funzionare in assenza di efficaci istituzioni politiche sovranazionali, come la Corte di giustizia europea, necessaria per risolvere le dispute tra le legislazioni degli stati, e la Commissione, necessaria per promuovere soluzioni di *policy* non condizionate da interessi nazionali. Il mercato avrebbe bisogno anche di un legislativo, rappresentativo di governi e cittadini nazionali, autorizzato ad approvare provvedimenti necessari per farlo funzionare. Le prime istituzioni servono per eliminare gli ostacoli che interferiscono con il funzionamento di un mercato unico, le seconde invece per sostituire le legislazioni nazionali con comuni regole sovranazionali. Il mercato unico europeo non può funzionare in base alle scelte

[223] Piris, J. (2012), In *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU,* Cambridge, Cambridge University Press.

[224] Le ambiguità sono rappresentate in primis dalla clausola "opt-out" che permette ad alcuni Stati membri di non dare attuazione ad una misura in qualsiasi momento.

preferite dei leader più radicali di questa prospettiva. Allo stesso tempo, non si può pensare che un mercato unico possa funzionare sulla base di meccanismi volontari di cooperazione trans-nazionale, come pensano i leader euroscettici[225].

La **prospettiva di integrazione politica** si divide in due diversi modelli: quello *dell'unione politica parlamentare di tipo federalista* e quello *dell'unione politica di tipo intergovernativo.*

Per quanto riguarda la prima, l'integrazione era stata vista dalle nuove élite politiche dopo la Seconda guerra mondiale, come la risposta dei mali successi, facendo sì che l'integrazione assumesse un carattere decisamente politico. In un contesto di radicale delegittimazione dello stato nazionale si è sviluppata la prima prospettiva politica dell'integrazione, una prospettiva, definibile, di stato federale di tipo parlamentare. La prospettiva del parlamentarismo federale è stata rilanciata con la proposta dello *Spitzenkandidaten* per le elezioni del Parlamento europeo nel 2014. L'elezione parlamentare del presidente della Commissione europea costituisce la condizione per ridurre il deficit democratico dell'Unione europea. Con la scelta dello *Spitzenkandidaten* si è cercato di promuovere la democratizzazione come parlamentarizzazione dell'Unione europea[226]. Per la prospettiva parlamentarista è il Parlamento europeo la vera sede della legittimazione democratica dell'Unione europea. Per i parlamentaristi, lo stato nazionale rappresenta una minaccia per la sua vicenda storica. Tale minaccia può essere neutralizzata solamente attraverso la formazione di uno stato europeo federale, dotato di autorità e legittimità superiori a quelle degli stati nazionali che include al suo interno. Uno stato federale basato su un parlamento bicamerale in cui; la Commissione deve esercitare il ruolo di governo europeo, con il Parlamento europeo un legislativo rappresentativo ei cittadini e, il Consiglio dei ministri, un legislativo dei governi. Nonostante tale la prospettiva avesse conseguito notevoli successi, essa non è riuscita tuttavia a trasformare

[225] Geddes, A. (2013). *The European Union and British Politics*, New York: Palgrave Macmillan, 2nd edn.
[226] Müller Gómez. J., Wessels. W (2016) *The Spitzenkandidaten Procedure: Reflecting on the Future of an Electoral Experiment*. (2016) IAI Working Paper. http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1608.pdf

l'Unione europea in uno stato federale di tipo parlamentare. Al contrario, il processo di parlamentarizzazione dell'Unione europea si è ribaltato con l'affermarsi della logica intergovernativa nel corso delle crisi multiple[227].

A partire dal Trattato di Maastricht del 1992, ha fatto il suo balzo in avanti la prospettiva dell'Unione intergovernativa che regola il funzionamento di quelle politiche che hanno rappresentato tradizionalmente i poteri centrali dello Stato nazionale. Una prospettiva riconosce la necessità di una maggiore integrazione europea nella quale i governi nazionali assumono il ruolo degli attori principali della *governance* europea[228]. Questa prospettiva ha avanzato un'idea dell'integrazione come un processo con finalità politiche, però controllato dai governi nazionali che si coordinano all'interno degli organismi intergovernativi istituzionalizzati dell'Unione europea come il Consiglio europeo ed il Consiglio. Si tratta di un coordinamento istituzionalizzato, non di una semplice cooperazione.

L'unione intergovernativa si è stabilizzata all'interno dell'Eurozona, dando vita a istituzioni con un loro specifico peso decisionale, come l'Euro Summit dei capi di governo e l'Eurogruppo dei ministri economici e finanziari. In questa prospettiva, la democrazia ha sì le sue basi nello stato nazionale ma la sua legittimazione può essere trasferita nelle istituzioni intergovernative sopra citate. Ne consegue che il Parlamento europeo sia un'istituzione dal potere piuttosto limitato, mentre la Commissione e la Corte di giustizia europea sono istituzioni strumentali a risolvere i problemi dell'azione collettiva, ma senza poteri decisionali. I poteri decisionali sono e dovrebbero rimanere nelle mani dei leader e dei ministri nazionali. Il risultato che è venuto fuori dalla crisi è stato che l'unione intergovernativa, nata per conciliare la democrazia nazionale con la *governance* sovranazionale delle politiche strategiche, ha creato un'Eurozona sempre più centralizzata, al cui interno le decisioni vengono prese sotto l'impulso degli stati più forti, in assenza di un

[227] Fabbrini, S. (2017). Sdoppiamento: Una prospettiva nuova per l'Europa. Editori Laterza.
[228] Moravcsik, A. and F. Schimmelfennig (2009). *Liberal Intergovernmentalism*, in Weiner. A, and Diez. T (eds.), European Integration Theory, Oxford University Press, 2nd edn.

controllo parlamentare sovranazionale. Se gli organismi intergovernativi prendono decisioni per l'intera Eurozona, allora essi debbono essere legittimati da processi democratici coinvolgenti i cittadini dell'intera Eurozona. Ma così non è. Secondo la prospettiva intergovernativa, l'Unione europea è principalmente un'organizzazione di stati, non di cittadini. Quindi, le sue fratture possono essere ricomposte solamente attraverso un lavoro di equilibrio tra i governi che rappresentano gli stati all'interno del Consiglio europeo. Il deficit democratico va ridotto, non rafforzando il ruolo del Parlamento europeo ma, rafforzando il ruolo dei parlamenti nazionali. Come si è detto anche in precedenza, la crisi dell'euro ha portato ad un evidente spostamento del potere decisionale in direzione del Consiglio europeo[229].

In definitiva, la crisi dell'euro ha messo in tutta evidenza i limiti della struttura intergovernativa fissata nel Trattato di Lisbona, la quale fronteggia tre basilari dilemmi: 1) il dilemma del potere di veto, in quanto serve l'unanimità per prendere le decisioni e ciò ha condotto inevitabilmente a decisioni incerte e in ritardo sui tempi da agire; 2) il dilemma del rispetto degli accordi; 3) il dilemma della legittimazione delle decisioni politiche economiche sulla base di decisioni del Consiglio Europeo col Parlamento Europeo escluso da ogni facoltà di controllo.

Quindi, se la costituzione intergovernativa non ha funzionato ed ha prodotto una mancanza di democraticità e legittimazione delle sue decisioni, si devono aprire le strade per rimediare a questo. Si deve porre rimedio a questa situazione che si è venuta a crearsi. Su questo punto, in particolare i lavori deli Prof. Sergio Fabbrini[230],

---

[229] Fabbrini. S (2014) *The Euro Crisis and the Constitutional Disorder of the European*. 21st International Conference of the Council for European Studies, Panel on *The Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*, Washington D.C. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2413379

[230] Fabbrini, F. (2016), Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges, Oxford, Oxford University Press.

Fabbrini, S. (2016a), The Euro Crisis Through Two Paradigms: Interpreting the Transformation of European Economic Governance, «European Politics and Society», http:// dx.doi.org/ 10.1080/ 23745118.2016.1229387.

Fabbrini, S. (2016b), 'Representation Without Taxation: Association or Union of States?', in De Feo, A., Laffan, B. (eds.), EU Own Resources: Momentum for a Reform?, Fiesole, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, pp. 19-28.

aprono la strada a diverse soluzioni per far fronte al problema della legittimazione delle decisioni prese in ambito delle istituzioni europee, partendo da un rafforzamento, decisionale ed elettorale, della Commissione e del suo presidente. Secondo le sue tesi, se la costituzione intergovernativa non ha funzionato, si devono rivedere i Trattati per ridurre il potere decisionale acquisito dal Consiglio Europeo e dal suo presidente. Per arrivare a questo, è necessario riunire le due presidenze, quella del Consiglio Europeo e quella della Commissione, in capo a quest'ultima. Questo percorso riporterebbe la Commissione al centro del sistema decisionale da cui era stata esclusa durante la crisi dell'euro, e con essa, si verrebbe a connotare il Parlamento Europeo come l'istituzione che legittima - attraverso il suo voto di fiducia - l'esecutivo comunitario e che ne sostiene e controlla l'operato. Questa tesi porta a far divenire l'Unione europea un sistema parlamentare federale. Tuttavia, questa è una strada difficile da percorrere in quanto l'Unione europea è un'unione di stati tra di loro asimmetrici, oltre che un'unione dei loro cittadini.

Secondo Fabbrini, esiste anche un'altra strategia alternativa capace di dare una risposta soddisfacente al *puzzle* della legittimazione politica e dell'efficacia decisionale, ma richiede un nuovo paradigma istituzionale per l'Unione, che è quello della separazione dei poteri. Il Consiglio europeo assolve un ruolo strategico all'interno dell'Unione. La sua istituzionalizzazione è stata la condizione centrale per fare avanzare il processo di integrazione in ambiti cruciali come la politica finanziaria o la politica estera. Con l'inserimento del Consiglio europeo nel Trattato di Lisbona e l'elezione di un suo presidente permanente, esso si è irreversibilmente istituzionalizzato. Durante la crisi dell'euro, il Consiglio Europeo e il suo presidente, hanno saputo conquistare il ruolo di esecutivo politico dell'Unione.

Fabbrini, S. (2015), Which European Union? Europe After the Euro Crisis, Cambridge, Cambridge University Press. Fabbrini, S. (2013), Intergovernmentalism and Its Limits: The Implications of the Euro Crisis on the European Union, «Comparative Political Studies», 9, 46, pp. 1003-1029.

Fabbrini, S. (2010), Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar, Oxford, Oxford University Press.

Fabbrini, S. (2008), America and Its Critics: Virtues and Vices of the Democratic Hyper-power, Cambridge, Polity Press (edizione rivista di America e i suoi critici. Virtù e vizi dell'iperpotenza democratica, Bologna, il Mulino, 2005).

Fabbrini, S., Puetter, U. (2016) (eds.), Integration Without Supranationalisation: The Central Role of the European Council in Post-Lisbon EU Politics, «Journal of European Integration», special issue, 5, 38.

Ma se è vero che il Consiglio Europeo si è istituzionalizzato, e che il suo presidente ha esercitato un ruolo più importante del presidente della Commissione, è anche vero che il suo funzionamento istituzionale lo ha esposto alla pressione non bilanciata dei capi di governo degli stati membri più grandi. Per risolvere questo problema, se si riconosce che ormai il Consiglio Europeo incarna il versante di governo esecutivo dell'Unione, mentre la Commissione tende a rafforzare le proprie caratteristiche di supporto tecnico e applicazione imparziale delle decisioni, allora si dovrebbe cercare di democratizzare e 'federalizzare' il presidente del primo piuttosto che della seconda. L'efficienza e la legittimazione del Consiglio Europeo sarebbero state ben superiori, nella gestione della crisi dell'euro, qualora il suo presidente avesse goduto di una maggiore autonomia decisionale rispetto ai capi di governo, in particolare degli stati membri più grandi, grazie all'elezione da parte di soggetti rappresentativi dell'elettorato degli stati membri. Comunque, questo risultato può essere ottenuto solamente allargando la base di elezione del presidente del Consiglio Europeo. Inoltre, è necessaria una chiara definizione istituzionale, che si traduca in una netta separazione dei poteri tra esecutivo e legislativo. Con ciò si rafforzerebbero l'efficienza dell'esecutivo duale, i poteri di controllo del legislativo bicamerale e la legittimazione di entrambi.

Conclusioni

La storia dell'integrazione europea ha avuto come principale strumento l'economia che però ha trovato nella politica il suo promotore, e che nella politica cerca nuovi traguardi e un nuovo rilancio. Gli eventi in questi anni di storia di integrazione europea hanno mostrato che il processo d'integrazione europea necessita di essere alimentato in continuazione, che mantiene un equilibrio fino a quanto risulta in movimento, mentre frana appena si ferma. L'integrazione europea, là dove non si verifica un progresso si deve registrare per forza una crisi. Viste le difficoltà che l'Unione europea sta oggi incontrando sia nel implementare il processo di integrazione sia al interno del quadro politico istituzionale risulta inevitabile una rivisitazione del processo di integrazione ove le sfide da affrontare sono enormi: dal prevalere della regola del consenso in ambiti chiave come la politica estera e quella di difesa, all'apparente rinazionalizzazione delle politiche, dalla crescente diffidenza del pubblico verso le istituzioni europee all'incapacità dell'Unione europea di fornire risposte adeguate ai bisogni sociali ed economici della popolazione dei suoi Stati membri.

Dal lavoro di ricerca effettuato si sono presentati alcuni scenari i quali propongono soluzioni diverse ad un futuro sviluppo dell'Unione europea: si parte dalla scelta di "integrazione intergovernativa" passando da quella funzionalista di un "integrazione differenziata" fino ad un concetto di integrazione a più livelli con i caratteri forti di un nucleo centrale unitario di carattere sovranazionale e democratico. Fondamentale è partire dalle esigenze economiche, politiche, sociali e di sicurezza di un futuro sistema di *governance* dell'Unione europea, dove i termini di riferimento principali devono essere il governo, i valori e le finalità di quest'ultima.

A questo punto, vista anche la complessa architettura istituzionale dell'Unione europea, diventa fondamentale la prospettiva della *governance* per l'implementazione delle politiche. Oggi l'Unione europea si identifica con la propria stessa *governance* per il modo in cui cerca di guidare i cambiamenti coordinando l'azione di attori dottati di legittimità diverse. Negli studi sull'Unione europea il

concetto di *governance* ha messo le sue radici e non si può fare a meno di tale concetto per parlare di Unione europea.

Arriviamo a dare una risposta al punto di partenza: quale è stato il contributo e l'impatto che la *governance* ha avuto nel processo di integrazione europea, come ha funzionato il sistema di *governance* creatasi all'interno del quadro politico-istituzionale dell'Unione europea?

La prima risposta viene data dalla crisi economica e finanziaria la quale ha determinato un contesto sociale, economico e finanziario molto problematico, che ha messo in contrasto l'efficienza del processo decisionale con il rispetto delle prerogative previste dal trattato.

Durante la crisi finanziaria gli interessi differenti degli Stati membri e le difficoltà incontrate nell'apertura di un dibattito sulla revisione dei trattati hanno comportato un ritorno nel ricorso all'integrazione differenziata come strumento per risolvere la dualità tra gli Stati membri sostenitori della scelta intergovernativa e quelli che invece propendevano per una soluzione sovrannazionale. L'integrazione differenziata costituisce una caratteristica costitutiva del processo di integrazione europea ed è uno strumento che serve per assicurare il progresso. Lo strumento dell'integrazione differenziata si è dimostrato indispensabile per il raggiungimento di una vera unione economica. L'integrazione differenziata si può attuare, basandosi sul quadro istituzionale e giuridico esistente oppure, attraverso una revisione dei trattati e nell'ultimo dei casi, adottando soluzioni intergovernative. Tuttavia, la crisi economica e finanziaria ha favorito, su impulso del Consiglio europeo, il ricorso a meccanismi esterni ai trattati adottando soluzioni intergovernative. L'articolo 136 del TFUE[231], che fornisce la base giuridica introdotto con il Trattato di Lisbona per

[231] Articolo 136 del TFUE. 1. Per contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e in conformità delle pertinenti disposizioni dei trattati, il Consiglio adotta, secondo la procedura pertinente tra quelle di cui agli articoli 121 e 126, con l'eccezione della procedura di cui all'articolo 126, paragrafo 14, misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di:
a) rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio;
b) elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza.
2. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto sulle misure di cui al paragrafo 1.

approfondire l'integrazione della zona euro, è stata utilizzata solamente per l'adozione di alcune misure della *governance* economica come il *six-pack* e successivamente il *two-pack*, mentre il Meccanismo europeo di stabilità (MES) e il *Fiscal Compact* (il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG)), sono stati conclusi all'esterno ai trattati, seguendo il metodo intergovernativo.

Dall'analisi svolta, si rileva che il Consiglio europeo ha svolto un efficace ruolo nel raggiungere una posizione consensuale sugli orientamenti generali dell'azione dell'Unione, ma anche nel superamento delle opposizioni interne al Consiglio nel quadro del processo decisionale. Sembra tuttavia legittimo domandarsi se in ragione del carattere intergovernativo del suo status e del metodo decisionale, il Consiglio europeo possa rallentare l'evoluzione della costruzione europea. Inoltre, si evidenzia anche uno scarso livello cooperazione istituzionale. In particolare, nonostante in molti casi le negoziazioni tra le istituzioni riguardanti atti legislativi siano state caratterizzate dalle difficoltà di raggiungere una posizione comune in seno al Consiglio, il Consiglio europeo non ha fatto ricorso agli strumenti previsti dai trattati nel quadro della procedura di revisione semplificata. Si rileva infine, che la pratica istituzionale ha gradualmente modificato la distribuzione dei poteri stabilita dalle disposizioni del nuovo trattato, in seguito all'istituzionalizzazione di una quarta istituzione nel quadro istituzionale, il Consiglio europeo, che ha saputo, al contempo, avvalersi della necessità di una forte *governance* dell'Unione europea e affermare una solida cooperazione con il Consiglio, con cui condivide interessi e priorità in virtù della comune natura intergovernativa.

Si è avuto una involuzione centralistica dell'Unione europea dovuta alle trasformazioni indotte sul funzionamento dell'Unione europea dalle crisi e dalla Brexit che hanno sollevano nuovi problemi istituzionali. L'Unione europea di

---

Per maggioranza qualificata di detti membri s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a).

3. Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità. *(Paragrafo aggiunto dalla Decisione del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, n. 199)*

impronta intergovernativa che è emersa dalle crisi ha poco a che fare con l'Unione europea sovranazionale che organizza il funzionamento del mercato unico. I governi nazionali si sono insediati al centro del processo decisionale, anche se non hanno potuto escludere da quest'ultimo la Commissione. Abbiamo assistito all'istituzionalizzazione di un sistema decisionale che ha accentuato le divisioni tra gli stati che ne fanno parte, ognuno di essi preoccupato di difendere o di imporre i propri interessi. Tuttavia, non vi è dubbio che la gestione delle crisi multiple ha fatto emergere divisioni tra stati che non sono coerenti con l'ispirazione che ha dato vita al processo di integrazione. In realtà in quelle crisi si sono viste gerarchie tra gli stati, divisioni tra stati, accentuate dalla *governance* intergovernativa, che hanno riflettute profonde divergenze sullo scopo del processo di integrazione. È a queste differenti prospettive che occorre rivolgere l'attenzione.

Il sistema di *governance* dell'Unione europea, come sviluppatasi nell'ultimo decennio, ha creato un sistema di incertezza istituzionale in seno all'Unione europea creando problemi di legittimazione delle decisioni prese, un aumento del deficit democratico, uno scetticismo verso l'UE da parte dei cittadini europei implicando la crescente compagine anti Europea e l'avanzamento del populismo negli Stati membri. Il sistema di *governance* europea, più che rafforzare il progresso dell'integrazione europea, ha portato ad una sorta di disintegrazione di quest'ultimo. Per far fronte a questo problema una strada che l'Unione europea deve percorrere è quella di una integrazione politica. È necessaria una maggiore integrazione politica, in linea con il principio di sussidiarietà come sancito dal Trattato di Lisbona, per superare i punti di debolezza in seno all'Unione Europea, all'Unione Economica e Monetaria in grado di dotare l'Europa della visione e progettualità necessarie per prevenire le crisi. Si deve progredire sulla strada dell'integrazione politica europea, che potrebbe condurre ad una unione federale di Stati. Il processo di integrazione attualmente in corso non dovrebbe essere limitato alla sfera della politica economica e finanziaria, al mercato interno e alla politica agricola ma, al contrario, dovrebbe includere tutte le materie attinenti all'ideale europeo, la dimensione sociale e culturale, nonché la politica estera, di sicurezza e difesa.

BIBLIOGRAFIA

Adam. R., Tizzano. A (2010), “Lineamenti di Diritto dell'Unione europea”, Giappichelli, Torino.

Adam. R., Tizzano. A (2014), “Lineamenti di diritto dell’Unione europea”, Giappichelli, Torino

Arienzo. A, (2013). “La governance”, Ediesse Editore, pp. 62-62.

Articolo 12 del TUE riguardante il rispetto del principio di sussidiarietà.

Baldini. G (2005) *Quale europa?:L’Unione europea oltre la crisi*, Rubbettino Editore.

Bauer. MW, Becker. S, (2014) *The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission’s Strengthened Role in Economic Governance*, Journal of European Integration, 36:3, 213 229, DOI: 10.1080/07036337.2014.885750

Bellamy. R, Kröger. S (2013) *Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-making*, Journal of European Integration, 35:5, 477-497, http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2013.799937

Bickerton, CJ, Hodson, D, and Puetter, U (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*. J Common Mark Stud, 53. doi: 10.1111/jcms.12212.

Bickerton, CJ, Hodson, D, and Puetter, U (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*. J Common Mark Stud, 53. doi: 10.1111/jcms.12212.

BIRCH. A (1984), *Overload, Ungovernability and Delegitimation: the Theories and the British Case*, “Journal of British Political Science”.

Bulmer. S. J (1983), *Domestic Politics and European Community Policy Making*, Journal of Common Market Studies, 21, 4, pp. 249-386.

CHITI. E, (2012) "Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione", in Giornale di Diritto Amministrativo. Pp. 783-790

Craig. P, (2014), *The Lisbon Treaty, Law, Politics and Treaty Reform.*, Oxford University Press, in, Journal of Common Market Studies.

Dehousse. R, (2015) *The New Supranationalism*, Paper prepared for the ECPR General Conference, Montreal, https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/281383a5-0285-4417-a613- eed8cd5d36bd.pdf.

Dehousse. R, (2015) *The New Supranationalism*, Paper prepared for the ECPR General Conference, Montreal, p.4 https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/281383a5-0285-4417-a613-eed8cd5d36bd.pdf.

Dinan, D. (2005), *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, New York, Palgrave Macmillan.

Dyson. K (2012), *Economic and Monetary Union*, in Jones. E, Menon. A, Weatherill. S., The Oxford Handbook of the European Union, Oxford University Press.

Fabbrini, F. (2016), Economic Governance in Europe: Comparative Paradoxes, Constitutional Challenges, Oxford, Oxford University Press.

Fabbrini, S. (2008), America and Its Critics: Virtues and Vices of the Democratic Hyper-power, Cambridge, Polity Press (edizione rivista di America e i suoi critici. Virtù e vizi dell'iperpotenza democratica, Bologna, il Mulino, 2005).

Fabbrini, S. (2010), Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar, Oxford, Oxford University Press.

Fabbrini, S. (2015), “L’Europa centrifuga”, in Le nuove crepe della *governance* mondiale. Scenari globali e l’Italia, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale. www.ispionline.it , https://www.ispionline.it/it/EBook/Lenuovecrepedellagovernancemondiale.Fabbrini.pdf

Fabbrini, S. (2015), Which European Union? Europe After the Euro Crisis, Cambridge, Cambridge University Press. Fabbrini, S. (2013), Intergovernmentalism and Its Limits: The Implications of the Euro Crisis on the European Union, «Comparative Political Studies», 9, 46, pp. 1003-1029.

Fabbrini, S. (2016a), The Euro Crisis Through Two Paradigms: Interpreting the Transformation of European Economic Governance, «European Politics and Society», http:// dx.doi.org/ 10.1080/ 23745118.2016.1229387.

Fabbrini, S. (2016b), ‘Representation Without Taxation: Association or Union of States?’, in De Feo, A., Laffan, B. (eds.), EU Own Resources: Momentum for a Reform?, Fiesole, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, pp. 19-28.

Fabbrini, S. (2017). “Sdoppiamento: Una prospettiva nuova per l'Europa”. Editori Laterza.

Fabbrini, S., Puetter, U. (2016) (eds.), Integration Without Supranationalisation: The Central Role of the European Council in Post-Lisbon EU Politics, «Journal of European Integration», special issue, 5, 38.

Fabbrini. S (2013), *Intergovernmentalism and its limits: The implicatons of the euro crisis on the European Union*, Comparative Political Studies.

Fabbrini. S (2014) *The Euro Crisis and the Constitutional Disorder of the European*. 21st International Conference of the Council for European Studies, Panel on *The Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*, Washington D.C. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2413379

Fabbrini. S (2015), *Which European Union? Europe after the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fabbrini. S (2017), *Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective*,Journal of European Public Policy, 24:4, 580-597, DOI: 10.1080/13501763.2016.1273375

Fabbrini. S, Puetter. U, (2016), *Integration without supranationalisation: studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics*, Journal of European Integration, 38:5, 481-495.

Ferrera. M, Giuliani. M (2008), *Governance e politiche nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino.

FOLLESDAL, A. and HIX, S. (2006), *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik.* JCMS: Journal of Common Market Studies, 44: 533-562. doi:10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x

Geddes, A. (2013). *The European Union and British Politics*, New York: Palgrave Macmillan, 2nd edn.

Haas. E. B (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press.

Haas. E. B (1964) *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press.

Habermas. J (1976). *Legitimacy crisis*, Beacon Press, London.

Habermas. J (1992), *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, in Praxis International, 12, pp, 1-19.

Hall. P. A, Taylor. R. C, (1996) *Polilical Science and the Three New Institutionalisms*, Political Studies, XLIV, 935-956.

Hix. S (1998). *The Study of European Union II: The "New Governance" Agenda an Its Rivals*, Journal of European Public Policy, 5, pp. 38-65.

Hood. C (1995), *The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme*, in Accounting, Organizations and Society, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109.

Hooghe, L., Marks, G. (2003). *Uraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*. The American Political Science Review, Vol.97, No.2. http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/hooghe.marks_.unravelingcentralstate.apsr_.2003.pdf

Hooghe. L., Marks. G. (1997). *The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration*. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1. N° 004; http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-004a.htm

Jachtenfuchs. M (2001). *The Governance Approch to European Integration, Journal of Common Market Studies, 39, pp. 245-264.*

Judt, T. (2005), *Postwar: A History of Europe Since 1945*, London, Penguin.

LA GOVERNANCE EUROPEA — UN LIBRO BIANCO (COM(2001) 428 def./2). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=IT

Leuffen. D, Rittberger.B and Frank Schimmelfennig. F (2013) *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 287pp. **https://doi.org/10.1111/1478-9302.12041_102**

Lewis. J (2015) *The Council of the European Union and the European Council*., in, Magone. M. J Routledge Handbook of European Politics. Pp. 219-234

LIBRO BIANCO SUL FUTURO DELL'EUROPA: Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025. COM(2017) 2025 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b739b382-ff4f-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

Lindberg.L. N, Scheingold. S. A (1970). *Europe's would-be polity: Patterns of change in the European community*. N. J. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Majone. G (1994). *The Rise of Regulatory State in Europe, West European Politics*, 17, 3, pp. 77-101.

Majone. G (2010), "Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico", Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it

Majone. G. (2002) "Le agenzie regolative europee", in Fabbrini. S. "L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale", Editori Laterza, pp. 171-199.

Marks, G. (1993). *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. In A. Cafruny, & G. Rosenthal (Eds.), The State of the European Community (Volume 2). Harlow: Longman.

Monnet (1976). *Cittadini d'Europa,* trad. it E. Tessardi, Guida 2007, p. 475.

Moravcsik, A. (2004). Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition*, *39*(2), 336-363. doi:10.1111/j.1477-7053.2004.00126.x

Moravcsik, A. and F. Schimmelfennig (2009). *Liberal Intergovernmentalism*, in Weiner. A, and Diez. T (eds.), European Integration Theory, Oxford University Press, 2nd edn.

Moravcsik, A. (2012), *Europe after the crisis*, *Foreign Affairs* 91 (3): 54–68.

Moravcsik. A (1993). *Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*. Journal of Common Market Studies, 31, 473-524.

Moravcsik. A (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Itaca, N.Y., Cornell University Press.

Müller Gómez. J., Wessels. W (2016) *The Spitzenkandidaten Procedure: Reflecting on the Future of an Electoral Experiment*. (2016) IAI Working Paper. http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1608.pdf

Piris, J. (2012), In *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU,* Cambridge, Cambridge University Press.

Pirozzi. N, Tortola. PD, Vai. L (2017), *Differentiated Integration: A Way Forward for Europe*, Istituto Affari Internazionali, Roma. http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_8.pdf

Ponzano, P. (2013), "Un nuovo metodo per l'Unione?", Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona – Papers di diritto europeo 2013 / n. 1 ISSN 2038-0461. http://fermi.univr.it/europa/rivista_cde_verona.htm

Puetter. U (2012) *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, Journal of European Public Policy, pp.161-178. https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2011.609743?needAccess=true

RHODES. R. A. W (1996), *The New Governance: Governing without Government*, "Political Studies", 44, 3.

Rosamond. B, (2000), *Theories of European Integration*, The European Union Series.

Rosenau J.N, Czempiel E.O. (1992), *Governance Without Governement Order ande Change in World Politics,* Cambrige University Press, Cambrige.

Rosenau. J. N (1992), *Governance, Order, and Change in World Politics*, in J.N. Rosenau.J. N., Czempiel. E (Eds.).

Ruggie. J. G, Katzeinstein. P. J, Keohane. R. O, Schmitter. P (2005), *Trasformation in World Politics: the intellectual Contibutions of Ernst B.Hass, Annual Rewiew of Political Science.*

Scharpf. F. W (1986), *La trappola della decisione congiunta: federalismo tedesco e integrazione europea*, in “Stato e Mercato”, 17, agosto, pp. 175-312.

Schimmelfennig, F. and Winzen, T. (2014), *Instrumental and constitutional differentiation in the EU*. J Common Mark Stud, 52: 354-370. doi:10.1111/jcms.12103

Schimmelfennig. F, Leuffen. D, Rittberger. B (2015) *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, Journal of European Public Policy, 22:6, 764-782, DOI: 10.1080/13501763.2015.1020835

Schmidt, V. A. (2013), *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited*: Input, Output *and* ‘Throughput’. Political Studies, 61: 2-22. doi:10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x

Schimitter. P (1983), *Intermediazione degli interessi e governabilità dell’Europa occidentale e dell’America del Nord*, “L’organizzazione degli interessi nell’Europa occidentale”, Berger. S (a cura di), Il Mulino, Bologna.

Schmitter. P. C (1971), *A Revised Theory of Regional Integration*. In Lindberg. L e Scheingold. S, Regional Integration. Theory and Research. Cambrige.

Schmitter. P. C (2005), *Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism*, Journal of European Public Policy, 12:2.

Spinelli. A (2006). *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna, Il Mulino.

Spinelli. A., Rossi. E, Il Manifesto di Ventotene, Ventotene, Italia (1941), Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, 1988.

STONE. D (2000), *Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes*, “Governance”, 13, 1. Haas, E. *B* (1958), *The uniting of Europe : political, social, and economic forces, 1950-1957*, Stanford University Press.

Tortola. P. D (2015) Coming Full Circle: The Euro Crisis, Integration Theory and the Future of the EU, The International Spectator, 50:2, 125-140, DOI: 10.1080/03932729.2014.998510

Wicott. D (1995), *Action and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovermentalism*, Journal of Common Market Studies, 33, pp. 597-690.

Zielonka. J (2015), "Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea". Editori Laterza.(città???)

Documenti rilevanti

Acquis di Schengen - Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29

Comitato delle Regioni. "Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello", (2009/C 211/01). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089&from=IT

Communication From The Commission, *The operating framework for the European Regulatory Agencies*, 11.12.2002 COM(2002) 718 final. http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_agence_en.pdf

Communication From The Commission: *On The Collection And Use Of Expertise By The Commission: Principles And Guidelines*: "Improving the knowledge base

for better policies". 11.12.2002 COM(2002) 713 final. http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf

Comunicazione del Presidente della Commissione europea in merito ad un Libro bianco sulla *governance* intitolato "Approfondire la democrazia in Europa" del maggio 2000 (SEC (2000) 901)

Comunicazione del Presidente della Commissione europea in merito al Libro bianco sulla *governance* intitolato "Approfondire la democrazia in Europa" - SEC (2000) 901. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-1146_it.htm

Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10109&from=IT

Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001].

Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10109&from=IT

Comunicazione della Commissione, Governance europea: Legiferare meglio. 5.6.2002 COM(2002) 275 definitivo. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0275:FIN:IT:PDF

Comunicazione della Commissione: "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione". 11.12.2002 COM(2002) 704 definitivo. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0704&from=IT

Conclusioni del Consiglio europeo 23-24 marzo 2000 "La strategia di Lisbona". http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

Contenuto del testo del Trattato sulla Comunità europea di difesa http://mjp.univ-perp.fr/europe/1952ced.htm

Comitato delle Regioni. "Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello", (2009/C 211/01). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IR0089&from=IT

Communication From The Commission, *The operating framework for the European Regulatory Agencies*, 11.12.2002 COM(2002) 718 final. http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_agence_en.pdf

Communication From The Commission: *On The Collection And Use Of Expertise By The Commission: Principles And Guidelines*: "Improving the knowledge base for better policies". 11.12.2002 COM(2002) 713 final. http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf

Comunicazione del Presidente della Commissione europea in merito ad un Libro bianco sulla *governance* intitolato "Approfondire la democrazia in Europa" del maggio 2000 (SEC (2000) 901)

Comunicazione del Presidente della Commissione europea in merito al Libro bianco sulla *governance* intitolato "Approfondire la democrazia in Europa" - SEC (2000) 901. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-1146_it.htm

Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10109&from=IT

Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001].

Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l10109&from=IT

Comunicazione della Commissione, Governance europea: Legiferare meglio. 5.6.2002 COM(2002) 275 definitivo. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0275:FIN:IT:PDF

Comunicazione della Commissione: "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione". 11.12.2002 COM(2002) 704 definitivo. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0704&from=IT

Conclusioni del Consiglio europeo 23-24 marzo 2000 "La strategia di Lisbona". http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

Contenuto del testo del Trattato sulla Comunità europea di difesa http://mjp.univ-perp.fr/europe/1952ced.htm

Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&from=IT

European Stability Mechanism Treaty. https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_en.pdf

Protocollo (n. 14) Sull'Eurogruppo. Protocolli dei Trattati Sull'Unione Europea (Trattato sull'Unione europea e Trattato sul funzionamento dell'unione europea). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:140203_1&from=IT

Regolamento (Ce) N. 1055/2005 Del Consiglio del 27 giugno 2005 "che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche". https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1055&from=IT

Regolamento (Ce) N. 1466/97 Del Consiglio del 7 luglio 1997 "il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del

coordinamento delle politiche economiche". https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466&from=IT

Regolamento (Cee)N. 2052 / 88 Del Consiglio del 24 giugno 1988 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti.https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31988R2052&from=IT

Regolamento (Ue) N. 1175/2011 Del Parlamento Europeo E Del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio "per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche". https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1175&from=IT

Regolamento (UE) N. 1177/2011 Del Consiglio dell'8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1177&qid=1427895225727&from=EN

Regolamento (Ue) N. 472/2013 Del Parlamento Europeo E Del Consiglio del 21 maggio 2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0001:0010:IT:PDF

Regolamento (Ue) N. 473/2013 Del Parlamento Europeo E Del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=IT

Regolata dall'articolo 20 del TFUE e dall'Articolo 9 del TUE.

Risoluzione del Consiglio Europeo relativa al Patto di Stabilità e Crescita, Amsterdam, 17 giugno 1997, in G.U.C.E. C 236 del 02.08.1997. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0802(01)&from=IT

Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014 (2012/2829(RSP)). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IP0462&from=IT

Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 sull'impatto del trattato di Lisbona sullo sviluppo dell'equilibrio istituzionale dell'Unione europea (2008/2073(INI)), "Impatto del trattato di Lisbona sull'evoluzione dell'equilibrio istituzionale dell'Unione". http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+PDF+V0//IT

Testo originale del Trattato CEE https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT

Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0022&from=IT

Trattato Di Amsterdam Che Modifica Il Trattato Sull'unione Europea, I Trattati Che Istituiscono Le Comunità Europee E Alcuni Atti Connessi. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 340 / 1. 10- 11- 97. https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=It

Trattato Di Lisbona Che Modifica Il Trattato Sull'unione Europea E Il Trattato Che Istituisce La Comunità Europea. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 306/1. 17-12-2007. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT

Trattato di Lisbona, Trattato sull'Funzionamento dell'Unione europea. Protocollo (n.2): Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F02

Trattato Di Nizza Che Modifica Il Trattato Sull'unione Europea, I Trattati Che Istituiscono Le Comunità Europee E Alcuni Atti Connessi. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 80/1. 10-03-2001. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=IT

Trattato sull'Unione europea, preambolo. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria (Fiscal Compact) entrato in vigore nel gennaio 2013. https://www.consilium.europa.eu/media/20388/st00tscg26-it-12.pdf

Trattato Sull'Unione Europea. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee N. C 191 / 1. 29-7-92. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=IT

Sitografia

Annual Rewiev of Political Science: http://www.annualreviews.org/journal/polisci

Centro Studi sul Federalismo: http://www.csfederalismo.it/it/

Commissione europea: https://ec.europa.eu/commission/index_it

Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea: http://www.consilium.europa.eu/it/european-council/

European Integration online Papers: http://eiop.or.at/eiop/

European Journal of political research: http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1475-6765

European Union Politics: http://journals.sagepub.com/loi/eup

Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea: http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=it

Istituto Affari Internazionali: http://www.iai.it/it (sito dello IAI, a quale specifico contributo si riferisce?)

Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli: http://www.istitutospinelli.org/

Journal of Common Market Studies: http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1468-5965

Journal of European Public Policy: http://www.tandfonline.com/loi/rjpp20 (link non funzionante

Parlamento europeo: http://www.europarl.europa.eu/portal/it

Rivista italiana di scienza politica: https://www.rivisteweb.it/issn/0048-8402 (è un link all'intero indice della rivista: a quale contributo si riferisce?)

Studi sull'Integrazione Europea: http://www.studisullintegrazioneeuropea.eu/

Unità di Ricerca sulla *Governance* europea URGE: www.urge.it

West European Politics: http://www.tandfonline.com/toc/fwep20/current