

- LOUIS-RONSE, *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Bruxelles 2005
- MANIN Ph., *L'Union européenne*, Paris 2005
- MATHIJSEN P., *A Guide to EC Law*, London 2007
- MENGOZZI P., *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova 2003
- OPPERMANN-CLASSEN-NETTESHEIM, *Europarecht*, München 2009
- PESCATORE P., *Le droit de l'intégration*, Leyden, 1972
- POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano 2006
- RIDEAU J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris 2006
- SIMON D., *Le système juridique communautaire*, Paris 2001
- STROZZI G., *Diritto dell'Unione europea*, Torino 2009
- X STROZZI G. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, Torino 2006
- TIZZANO A. (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, 2 voll., Torino 2000
- VAN GERVEN W., *The European Union*, Oxford 2005
- VAN RAEPENBUSCH S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles 2005
- VILLANI U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, BARI 2008
- WARD I., *A critical introduction to European Law*, Cambridge 2009
- WYATT-DASHWOOD-DOUGAN-ARNOLD-ROSS-SPAVENTA, *European Union Law*, London 2006
- ZANGHÌ C., *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Torino 2010

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali. – 2. L'Europa comunitaria. Cenni sulla sua evoluzione. – 3. Il Trattato di Maastricht e l'Unione europea. – 4. I Trattati di Amsterdam e di Nizza. La Carta dei diritti fondamentali. – 5. Il momento attuale. Il Trattato di Lisbona.

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

L'Unione europea sostituisce e succede alla Comunità europea: così in base all'art. 1 del Trattato di Lisbona in vigore dal 1° dicembre 2009, che ha modificato sia il Trattato sull'Unione europea del 1992 (TUE), sia il Trattato del 1957 istitutivo della Comunità europea con le successive modificazioni, la cui denominazione è stata modificata in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Del pari l'aggettivo «comunitario» è formalmente sostituito con l'espressione «dell'Unione» in base all'art. 2 del Trattato di Lisbona. Il lettore ci dovrà perdonare, peraltro, se più volte l'aggettivo comunitario ci sembrerà insostituibile e pertanto non sarà sostituito.

L'oggetto della nostra attenzione rimane comunque lo stesso: al di là dei nomi e dei numeri modificati delle disposizioni, come già in passato, il sistema giuridico di cui continuiamo ad occuparci è, infatti, l'insieme delle norme che hanno accompagnato il processo di integrazione europea nato con la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1951), continuato con la Comunità economica europea e l'Euratom (1957), con successive modificazioni e integrazioni fino al Trattato di Lisbona, che ne segna il quadro ed il fondamento giuridico di oggi. Si tratta delle norme che disciplinano i rapporti tra l'Unione, con le sue Istituzioni, gli Stati mem-

bri e i cittadini di questi ultimi, per ciò stesso cittadini dell'Unione; norme che sono di natura ed origine diverse:

- a) *internazionale*, i trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione, con le successive integrazioni e modificazioni;
- b) *dell'Unione* (o *comunitaria*), gli atti delle istituzioni, ovvero degli organi che formano la struttura istituzionale dell'Unione;
- c) *nazionale*, le leggi e gli atti che gli Stati membri pongono in essere per dare corretta attuazione al sistema giuridico complessivo.

Va subito sottolineato che oggetto dell'attenzione è la dimensione giuridica dell'Europa che è stata protagonista del processo di integrazione denominata comunitaria fino a ieri, oggi dell'Unione europea, con esclusione di quanto si realizza in altri contesti della cooperazione organizzata pur tra Paesi europei. È escluso, ad esempio, il pur rilevante campo di azione del Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale ben distinta dalle Comunità europee e dall'Unione, che si occupa della cooperazione giuridica tra Stati europei, molti dei quali non sono membri dell'Unione, e principalmente della protezione dei diritti umani in base alla Convenzione di Roma sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in vigore, per l'Italia, dal 1955. Di tale esperienza, dunque, si terrà conto limitatamente al tema dei diritti dell'uomo e degli appositi meccanismi di tutela a tal fine predisposti in quel contesto e in quanto presentino un collegamento con il sistema giuridico comunitario.

La mancata presa in considerazione di quei fenomeni o di quelle iniziative che, al di fuori della dimensione comunitaria, con varia intensità e diversi risultati riflettono direttamente o indirettamente l'idea di integrazione fra Paesi europei è dovuta alla circostanza che il livello di integrazione dell'Europa comunitaria (poi dell'Unione) non ha termini reali di confronto nelle altre iniziative, anche rilevanti, di cooperazione organizzata, specie se si considerano i profili e gli effetti più strettamente giuridici dell'integrazione stessa. Se infatti può essere di grande rilievo e di sicuro interesse l'aspetto politico di talune iniziative, o persino l'aspetto militare di altre (la NATO, ad esempio), non v'è dubbio che l'Europa comunitaria presenta il livello di realizzazioni concrete ed in definitiva di

integrazione reale di gran lunga più elevato, soprattutto quanto alla posizione giuridica ed agli interessi dei singoli, dei cittadini. Il metodo «comunitario», proprio perché si fonda su una logica di forte integrazione, è caratterizzato da alcune peculiarità che non riscontriamo in alcuna forma di cooperazione intergovernativa. Il sistema giuridico dell'Unione è caratterizzato da un procedimento di formazione delle norme, dunque del consenso, che nella grande maggioranza dei casi non è di tipo convenzionale, con la presenza ed il ruolo attivo del Parlamento europeo eletto a suffragio universale; dall'ampio utilizzo di atti direttamente applicabili ed efficaci negli Stati membri e da un sistema di tutela giurisdizionale pieno ed effettivo, con diverse e pari responsabilità del giudice comunitario e del giudice nazionale.

A tale ultimo riguardo, poi, un ulteriore rilievo da fare subito è che nel sistema giuridico dell'Unione, più ancora che in altri ordinamenti, un ruolo decisivo va attribuito alla giurisprudenza, sia del giudice comunitario sia del giudice nazionale, che ne ha definito fin dall'origine i connotati essenziali e peculiari e che, nell'arco di oltre un cinquantennio, ha contribuito notevolmente al suo consolidamento ed al suo sviluppo. La giurisprudenza è dunque un dato ineliminabile nell'apprezzamento del sistema giuridico dell'Unione. Del resto, la stessa dottrina di diritto comunitario, ancora giovane pur se radicata in solide tradizioni di approfondimento scientifico in tutti i Paesi membri, si è concentrata essenzialmente sulla giurisprudenza della Corte di giustizia; pertanto, non è un caso, né una novità, che il diritto dell'Unione sarà qui esaminato principalmente attraverso la lettura che essa ne ha dato.

L'attenzione alla prassi giurisprudenziale nell'esame dei singoli aspetti del sistema giuridico comunitario vuole inoltre essere una sollecitazione ad un approccio quanto mai concreto ai problemi che l'esperienza dell'integrazione europea pone. Troppo spesso la dialettica sui profili teorici, pure rilevanti, di alcuni suoi aspetti stenta a trovare un adeguato riscontro nel reale modo di essere del fenomeno giuridico comunitario e poi dell'Unione, col rischio di apparire sterile e puramente accademica. Non è che quella dimensione sia poco utile o non alimenti interesse; ma, se non utilizzata al giusto rispetto al dato reale, essa rischia di offrire una immagine di-

storta e poco rigorosa dei problemi, fino a contribuire al ritardo e al calo di sensibilità per il concreto modo di essere dei rapporti giuridici rilevanti in coloro che ne hanno la responsabilità principale in sede di applicazione, come gli amministratori e i giudici.

È, questo di un approccio poco attento al concreto modo di essere del sistema giuridico dell'Unione, il rischio che corre spesso la dottrina di diritto interno, conquistata all'ideale «europeo» solo da qualche anno, e senza adeguata considerazione della prassi, nonché del dibattito scientifico che fin dagli anni cinquanta e sessanta è stato alimentato da una ricchissima letteratura specialistica, di lingua italiana e non, spesso del tutto ignorata; dottrina che pertanto ha finito con il rappresentare un sistema giuridico, peraltro limitato agli aspetti istituzionali, dai connotati non sempre corrispondenti al dato reale. Invero, tale approccio ha utilizzato soprattutto modelli propri della dimensione interna del diritto e dello Stato e niente affatto trasponibili ad una realtà che non è e non vuole ancora essere uno Stato, né federale né altro; e ad un «ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale», formula icastica utilizzata dalla Corte di giustizia in una sentenza dei primi anni sessanta e mai smentita dalla reale evoluzione del modo di essere della Comunità e poi dell'Unione, né contestata sul piano della teoria giuridica generale.

2. L'EUROPA COMUNITARIA. CENNI SULLA SUA EVOLUZIONE

Volendo ripercorrere molto rapidamente i passaggi principali del processo di integrazione, sempre più sviluppata e solida, tra i Paesi membri della Comunità e poi dell'Unione, va osservato che, per quanto non fossero mancate in un passato anche più remoto le ipotesi e le riflessioni sull'idea di un legame più stretto fra i Paesi ed i popoli europei, è soprattutto negli anni successivi al secondo conflitto mondiale che l'idea è stata perseguita concretamente ed è stata finalmente realizzata. Si evoca spesso, come uno dei passaggi più significativi della nascita dell'Europa comunitaria, il discorso di Churchill all'Università di Zurigo del settembre 1946: «... Noi dobbiamo costruire gli Stati Uniti d'Europa... Il primo passo nella ri-

costruzione della famiglia europea dev'essere una partnership tra Francia e Germania».

In realtà, nell'immediato dopoguerra, e già durante l'ultima fase del conflitto, si pensava soprattutto a come impedire il riprodursi delle situazioni politiche, economiche e militari che avevano portato l'Europa ed il mondo intero a quel disastro. Non è un caso che accanto all'ipotesi complessiva di una Europa unita si sottolineava soprattutto la necessità di un legame stretto e definitivo tra Francia e Germania, da sempre al centro della patologia dei rapporti tra Paesi europei. Né è certo un caso che le preoccupazioni maggiori e i problemi più urgenti riguardavano, da un lato, l'assetto territoriale e militare dell'Europa centrale e, dall'altro, le vicende economiche, soprattutto dell'industria carbosiderurgica, presente in misura rilevante nei due bacini «caldi» della Ruhr e della Saar. In definitiva, le risposte a tali preoccupazioni, pure così diverse per modalità, effetti e meccanismi operativi, sono collegate da un'unica ispirazione: la NATO da un lato, la CECA dall'altro, entrambe le iniziative sostanzialmente miravano a fare entrare i singoli Paesi membri in strutture collettive che in loro vece si occupassero rispettivamente della difesa del territorio e della gestione dell'industria – per troppi aspetti emblematica – del carbone e dell'acciaio.

In questa luce va letta, e si spiega perfettamente, la dichiarazione del maggio 1950 del Ministro degli Esteri francese Schuman, uno dei c.d. padri dell'Europa comunitaria insieme a Monnet, De Gasperi e Adenauer, che poneva l'accento sull'esigenza di eliminare l'opposizione tra Francia e Germania e «di porre l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto un'Alta Autorità comune, in una organizzazione aperta alla partecipazione degli altri Paesi europei». Un obiettivo certo economico, ma trasparentemente anche politico: mettere fine alla rivalità tra le due industrie, pacificare le due aree da sempre oggetto di contesa, far gestire da un organo plurinazionale l'industria pesante. E con la stessa chiave di lettura va considerata la specificità della struttura cui sarà attribuita la gestione dell'industria carbosiderurgica, con una somma di poteri decisionali tali da far venir meno persino il tradizionale diaframma degli Stati sovrani che da sempre divide un qualsiasi organo internazionale dai singoli cittadini.

L'ipotesi di una integrazione completa tra i Paesi europei (l'Europa Unita, se si preferisce) cominciò a delinearsi come un obiettivo da raggiungere in un futuro più o meno prossimo, ma da realizzare con gradualità. Nella stessa dichiarazione di *Schuman* già ricordata, il passaggio più significativo e premonitore era appunto quello in cui si prefigurava una serie progressiva di realizzazioni «concrete», dunque non una costruzione istantanea e d'insieme. E la prima iniziativa concreta fu la creazione della CECA, che aveva nell'Alta Autorità un organo di gestione dotato di ampia indipendenza deliberativa rispetto ai Paesi membri e con vastissimi poteri decisionali nei diretti confronti delle imprese del settore: di qui l'espressione poco rigorosa ma molto suggestiva ed efficace di *ente sovranazionale*, che ebbe subito ampi consensi e che testimoniava precisamente gli originali poteri attribuiti dagli Stati membri all'Alta Autorità.

Il Trattato CECA fu firmato a Parigi il 18 aprile 1951 da Francia, Germania, Italia e dai tre Paesi del Benelux (Belgio, Olanda e Lussemburgo); entrò in vigore il 25 luglio 1952. Accanto all'Alta Autorità, composta da personalità indipendenti ed alla quale furono attribuiti i maggiori poteri decisionali, la struttura istituzionale prevedeva un Consiglio speciale dei Ministri, composto dai rappresentanti degli Stati membri e con competenze sostanzialmente di controllo, un'Assemblea comune, con membri designati dai Parlamenti nazionali, infine una Corte di giustizia.

Successivamente, il processo graduale d'integrazione subì una battuta di arresto con il fallimento dell'iniziativa di creare una Comunità europea di difesa (CED). Il relativo Trattato, fondato sull'idea di una forza armata europea collegata ad una struttura istituzionale unitaria, fu firmato a Parigi il 27 maggio 1952, ma non entrò mai in vigore, in quanto non ebbe il consenso del Parlamento francese.

Il dialogo tuttavia continuò, focalizzandosi sull'ipotesi di un mercato liberalizzato e di iniziative comuni nei settori dei trasporti e dell'energia nucleare. Nel corso di una conferenza tenutasi a Messina nel giugno del 1955, si decise di dar corpo a queste ipotesi, affidandone la realizzazione ad un gruppo di esperti indipendenti, presieduto da una personalità politica che assicurasse il

coordinamento con i rappresentanti degli Stati: il gruppo Spaak. Ne seguì in tempi brevi la presentazione di due progetti, rispettivamente di un mercato comune e di una Comunità per l'energia atomica, in armonia con i due obiettivi all'epoca maggiormente perseguiti: l'Europa del commercio e le imprese comuni per lo sfruttamento civile dell'energia nucleare. Si delineava così, accanto alla CECA, anche la Comunità economica europea e la Comunità europea per l'energia atomica o Euratom, i cui trattati istitutivi furono firmati a Roma il 25 marzo 1957 dagli stessi sei Stati membri ed entrarono in vigore, insieme ad una serie di accordi e protocolli complementari, il 14 gennaio 1958.

Dal punto di vista strutturale, le tre Comunità ebbero all'inizio istituzioni almeno in parte separate. Comuni erano infatti la Corte di giustizia e l'Assemblea, mentre l'Alta Autorità della CECA era distinta dalla Commissione CEE ed dalla Commissione Euratom, così come il Consiglio dei Ministri. Tale assetto fu mantenuto fino al 1° luglio 1967, quando entrò in vigore il Trattato del 9 aprile 1965 sulla « *fusione degli esecutivi*», cioè del Consiglio dei Ministri CECA nel Consiglio dei Ministri *tout court* e all'assorbimento, non funzionale ma personale, dell'Alta Autorità in una Commissione unica.

A partire da quel momento le Comunità europee rimanevano sì distinte e con le diverse competenze ad esse attribuite dai tre trattati istitutivi, ma funzionavano con organi comuni. Ciò vuol dire, ad esempio, che la Commissione, pur essendo unica, aveva competenze diverse a seconda che trattasse materie di pertinenza della CECA ovvero delle altre due Comunità e che in linea di principio le esercitava in modo diverso.

Accanto agli Stati che fin dall'origine parteciparono alle Comunità, altri si sono aggiunti nel corso degli anni e precisamente:

- Danimarca, Regno Unito e Irlanda dal 1973;
- Grecia dal 1981;
- Spagna e Portogallo dal 1986;
- Austria, Finlandia e Svezia dal 1995;
- Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria dal 2004;
- Romania e Bulgaria dal 2007.

Nel primo decennio è stato compiuto il grande sforzo di realizzare il mercato comune, cioè un'area comprendente l'insieme degli Stati membri, sottoposta ad un regime di libertà degli scambi in merci, lavoratori e servizi. Già al luglio 1968 le barriere doganali tra gli Stati membri erano abolite e la politica agricola e la politica commerciale acquistavano una fisionomia comunitaria. È seguito poi un periodo di assestamento, in cui a tratti ha prevalso in alcuni Stati membri la tentazione di frenare il processo di integrazione e comunque di lasciare alle forze nazionali prevalenti il compito di condizionarne nei tempi e nei modi la realizzazione.

L'adesione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca ha coinciso con un momento di diffusa e grave instabilità economica e soprattutto monetaria, che ha contribuito ad una maggiore determinazione dei Paesi europei a proseguire nella realizzazione degli obiettivi comunitari. È dunque nella metà degli anni settanta che si comincia a porre le basi per una più accentuata convergenza delle economie e per una unione monetaria, attraverso la creazione del sistema monetario europeo; nonché a rafforzare l'impegno per una progressiva riduzione delle disarmonie regionali, attraverso la realizzazione di programmi di sostegno alle regioni meno evolute e la creazione di un Fondo apposito, il Fondo europeo di sviluppo regionale.

La crescita della struttura comunitaria, il suo progressivo consolidamento e soprattutto la sua presenza sempre più attiva ed incisiva nella sfera economica degli Stati ed ancor più nella sfera giuridica dei singoli facevano avvertire il bisogno di rendere più democratico il processo partecipativo e decisionale, nonché l'esigenza di una più visibile cooperazione politica. Da qui derivò l'iniziativa dell'elezione a suffragio universale del Parlamento, realizzata nel 1979, e il progetto del 1984 dello stesso Parlamento di realizzare una Unione europea, ispirata ad un modello di tipo federale e con competenze estese ad altri settori di collaborazione, ma soprattutto caratterizzata da una partecipazione più significativa del Parlamento al processo legislativo.

Il progetto del Parlamento, pur approvato a larghissima maggioranza, non ebbe seguito. Tuttavia, l'esigenza oggettiva di migliorare la struttura istituzionale e di accelerare almeno il processo di

integrazione economica indusse gli Stati membri ad avviare comunque una riflessione approfondita su questi temi e la Commissione ad esercitare una spinta forte verso la realizzazione di traguardi predefiniti. Nei secondi anni ottanta, dunque, prima il Libro bianco della Commissione sul mercato interno diffuso nel 1985 e poi l'Atto unico stipulato nel 1986 hanno segnato una vistosa svolta, sostanziale e soprattutto psicologica, nel cammino comunitario; e impresso una forte accelerazione al processo di integrazione dei mercati.

La logica dell'integrazione negativa, fondata sull'abolizione degli ostacoli diretti e indiretti agli scambi, si arricchisce con l'Atto unico di nuovi campi di azione e di spinte rilevanti verso l'integrazione positiva: l'ambiente, i trasporti, l'energia, le telecomunicazioni. Si consolida la dimensione sociale e parallelamente trova un avallo formale anche l'obiettivo ambizioso della coesione economica e sociale. Il processo decisionale subisce modificazioni sensibili, con la riduzione della sua dimensione contrattuale attraverso un uso più frequente del voto a maggioranza in seno al Consiglio e con un significativo coinvolgimento del Parlamento. Persino la cooperazione politica e negli affari esteri riceve una spinta verso la comunitarizzazione, sia pure al di fuori della struttura istituzionale comunitaria.

Il ruolo da sempre trainante della Corte di giustizia, infine, negli anni ottanta consacra la Comunità di diritto come valore fondamentale e porta l'integrazione giuridica ad un livello del tutto soddisfacente e comunque più avanzato rispetto ad ogni altro campo di azione comunitaria. La dialettica con alcune giurisdizioni nazionali – Corti Costituzionali italiana e tedesca, Consiglio di Stato francese – sancisce il definitivo consolidarsi anche nelle giurisprudenze nazionali sia dell'effetto diretto delle norme comunitarie sulla posizione giuridica dei singoli, sia del primato delle stesse sulle norme nazionali confliggenti. È, questa giurisprudenza, la testimonianza dell'armonia di un sistema giuridico composito, che conferma e conserva al giusto la sovranità degli Stati ma anche la specificità e l'originalità dell'esperienza dell'integrazione comunitaria.

3. IL TRATTATO DI MAASTRICHT E L'UNIONE EUROPEA

Il quadro sin qui delineato dell'Europa comunitaria ha subito una sensibile modificazione e un ulteriore rilancio con il Trattato di Maastricht sull'Unione europea, firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993. Esso riunisce in un unico testo i risultati di una conferenza intergovernativa sull'unione politica e di quella, tenutasi parallelamente, sull'unione economica e monetaria. Le intese di Maastricht, dunque, hanno rappresentato una tappa fondamentale per il passaggio da un'unione avente fini prevalentemente economici ad una struttura che tende, quantomeno a lungo termine e comunque nelle intenzioni, al modello federale. Come emerge dalle disposizioni comuni, l'Unione resta fondata sulle Comunità europee, di cui conserva interamente l'*acquis* (art. 2), integrandolo con nuove politiche e con il rafforzamento di politiche già esistenti, nonché con nuove forme di cooperazione.

L'Unione europea disegnata nel Trattato di Maastricht non è una nuova organizzazione internazionale che si aggiunge alle Comunità europee, tanto meno le sostituisce. L'Unione non è nemmeno una struttura destinata a funzionare attraverso un proprio insieme di organi o di mezzi o di uffici. Lo stesso Trattato di Maastricht, pur affermando 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» (art. 3), in realtà si riferiva all'unico assetto istituzionale esistente: quello comunitario. Né il Trattato di Maastricht offre una vera definizione dell'Unione europea, limitandosi a registrare che si è segnata «una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini» (art. 1).

Il Trattato sull'Unione europea si componeva di tre parti, che costituivano i *tre pilastri* da cui muoveva il processo. Lasciando da parte le disposizioni comuni che enunciavano i principi e gli obiettivi dell'unione (titolo I), il riferimento è rispettivamente alle disposizioni che hanno modificato i tre trattati esistenti (titoli II, III e IV), alla previsione di una politica estera e di sicurezza comune (ti-

tolo V), infine alle disposizioni sulla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (titolo VI).

Per quanto riguarda le modifiche apportate ai trattati esistenti, in particolare a quello CEE, va ricordato che significativamente la «Comunità economica europea» perdeva la connotazione economica, trasformandosi in «Comunità europea». E non si trattava di una trasformazione puramente estetica; era infatti chiaramente enunciato l'intento di avvicinarsi sempre più al cittadino e di instaurare la solidarietà tra i popoli. In quest'ottica assumeva particolare importanza l'istituzione di una «cittadinanza dell'Unione», riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati membri e che consentiva tra l'altro, limitatamente alle elezioni comunali ed a quelle per il Parlamento europeo, ai cittadini residenti in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza di votare e di essere eletti alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato ospite.

Quanto poi ai nuovi settori di competenza inseriti nel Trattato, occorre riconoscere che si trattava di settori in cui già da tempo, sia pure *in nuce* e senza uno specifico riferimento, incideva la regolamentazione comunitaria. È questo il caso della protezione della salute, della protezione dei consumatori e della cultura, dello sviluppo delle reti transeuropee e dell'industria; ma anche della protezione civile, dell'energia e del turismo, settori, questi ultimi, rispetto ai quali era espressamente prefigurata la possibilità di un intervento comunitario, pure in mancanza di una specifica previsione nel Trattato. Risultano poi parzialmente riscritti, e rafforzati, i capitoli dedicati alla politica sociale (che ora comprende già nel titolo l'istruzione, la formazione professionale e la gioventù), alla coesione economica e sociale, alla ricerca e sviluppo tecnologico, all'ambiente. Del pari, sono stati modificati taluni meccanismi decisionali, allo scopo di snellire le procedure e/o renderle più efficienti e democratiche, in particolare attraverso un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo.

La novità più importante, nell'ambito delle modifiche apportate al Trattato CE, era tuttavia rappresentata dall'obiettivo di procedere, attraverso tre fasi, all'instaurazione dell'Unione economica e monetaria, la cui realizzazione più rilevante era costituita dalla sostituzione delle monete nazionali con una moneta unica europea: l'euro.

Al di là delle modifiche apportate ai trattati esistenti, le grandi novità del Trattato sull'Unione erano costituite dal secondo e dal terzo pilastro. Il riferimento è alle disposizioni relative alla «politica estera e di sicurezza comune» e a quelle relative alla «cooperazione tra gli Stati membri nei settori della giustizia e degli affari interni». Nel primo caso, la novità consisteva proprio nel fatto che, a differenza delle corrispondenti previsioni dell'Atto unico, non si trattava più di una semplice cooperazione tra Stati membri, ma di una politica «comune» che si collocava all'interno dell'Unione, pur restando al di fuori del quadro comunitario.

Si situava invece a livello di mera cooperazione l'azione degli Stati membri in materia di giustizia e affari interni, che comprendeva, in particolare, la politica di asilo e quella d'immigrazione, la lotta contro la tossicodipendenza e contro la frode su scala internazionale, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, la cooperazione doganale e quella di polizia ai fini della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico di droga ed altre forme gravi di criminalità internazionale. Rispetto a tali materie, il Consiglio poteva adottare posizioni comuni, che comportavano, per gli Stati membri, l'obbligo di conformarvisi sul piano interno e nella loro politica estera; azioni comuni, coordinate degli Stati membri, attuate in nome e nel quadro dell'Unione; o anche elaborare convenzioni, che spettava poi agli Stati membri adottare conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

Dal punto di vista dell'assetto strutturale, non erano previste istituzioni dell'Unione che non fossero quelle delle Comunità. Lo stesso Consiglio europeo – cioè il vertice dei Capi di Stato o di governo, in vita e funzionante fin dalla seconda metà degli anni sessanta, con l'aggiunta del Presidente della Commissione – non era collocato tra le istituzioni dell'Unione. L'art. 4 del Trattato di Maastricht si limitava a sancirne il ruolo, quello di dare all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e definirne gli orientamenti politici generali.

Non era molto facile, pertanto, tentare di qualificare sotto il profilo giuridico l'Unione e neppure darle una definizione propria. Era sicuro solo che essa era fondata sulle tre Comunità, «integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal pre-

sente Trattato» (art. 1). Non a caso si sono generalmente utilizzate al riguardo delle definizioni per immagini. La più fortunata sembra essere stata quella del tempio a tre colonne, i «pilastri»: le Comunità, la politica estera e di sicurezza comune, la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

Resta in definitiva da prendere atto che il quadro generale dell'Unione europea prefigurato dal Trattato di Maastricht, se si tengono da parte le modificazioni apportate ai trattati comunitari, è quello di una cooperazione tra gli Stati membri *esterna* alla Comunità, ma ad essa strettamente collegata; e ispirata al modello della cooperazione internazionale in senso proprio (o intergovernativa, se si preferisce) piuttosto che a quello dell'integrazione, qualità e vanto della dimensione comunitaria. È estremamente eloquente al riguardo che i protagonisti del secondo e terzo pilastro sono stati gli Stati membri e le istituzioni (comunitarie e non) che maggiormente li rappresentano, Consiglio e Consiglio europeo.

D'altra parte, non si può nemmeno sottovalutare la circostanza che l'insieme delle previsioni consegnate nel Trattato di Maastricht non ha smentito la logica propria dei trattati comunitari, dotati di un notevole potenziale di sviluppo in direzione di una sempre più accentuata integrazione; e che in ogni caso era stato espressamente sancito (art. 2) l'obiettivo di mantenere e sviluppare l'*acquis* comunitario, fino a verificare la necessità di rivedere, quando si fossero rivelate inadeguate, le politiche e le forme di cooperazione previste dal Trattato, al fine di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie. A tale scopo, lo stesso Trattato di Maastricht aveva espressamente previsto che una conferenza intergovernativa dovesse aver luogo nel 1996.

4. I TRATTATI DI AMSTERDAM E DI NIZZA. LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

La conferenza ebbe effettivamente luogo ed il risultato è stato il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999. Tale Trattato, mentre ha proceduto ad una rinumerazione di tutti gli articoli dei Trattati esistenti, ha apporta-

to modifiche al Trattato sull'Unione europea nelle sue tre parti, dunque sia per quanto riguarda il 1° pilastro (Comunità), sia il 2° (PESC), sia il 3° (che assume il nome di «Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale»).

Alcune modifiche riguardavano anche le disposizioni comuni, incidendo sui principi su cui si fonda l'Unione e rafforzando, in particolare, la materia del rispetto dei diritti fondamentali. Al riguardo, va segnalata la previsione che il Consiglio, nella sua composizione dei Capi di Stato o di Governo, poteva constatare (all'unanimità) l'esistenza di una violazione grave e persistente dei diritti dell'uomo da parte di uno Stato membro.

Sicuramente di rilievo era poi la previsione di una «cooperazione rafforzata», vale a dire un'azione cui partecipano solo alcuni Stati, sempre che tale azione non concerna una competenza esclusiva della Comunità, né incida su programmi e azioni portate avanti a livello comunitario, né riguardi la cittadinanza europea, ma rimanga entro i limiti delle competenze attribuite alla Comunità e non costituisca un mezzo di discriminazione arbitraria. Vi è da dire, inoltre, della maggiore incisività di alcune politiche già presenti nella precedente versione del Trattato, nonché della semplificazione di alcune procedure.

La novità più significativa, peraltro, è stata sicuramente l'introduzione del Titolo IV relativo ai «Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone», dunque la comunitarizzazione di una materia prima collocata nell'ambito del 3° pilastro inserito a Maastricht, al quale è stata data la nuova denominazione di Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. È evidente già dal titolo che si tratta di cittadini di Paesi terzi, meglio dell'introduzione di una politica comune rispetto a questi ultimi, che ha avuto l'effetto, in definitiva, di facilitare la stessa libertà di circolazione dei cittadini comunitari e di fornire loro un più elevato livello di sicurezza e di giustizia penale. Al riguardo, non è mancata di significato l'attribuzione alla Corte di giustizia, in questa materia, della competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e l'interpretazione delle decisioni quadro e delle decisioni, sull'interpretazione delle convenzioni e delle misure di attuazione, nonché sull'interpretazione e la validità delle misure adottate in attuazione delle stesse.

Il tema dell'ampliamento ad un numero consistente di altri Paesi ha alimentato il dibattito all'interno della Comunità soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni novanta. Ed ha influenzato ed accelerato in modo determinante anche la riflessione sull'assetto istituzionale della Comunità, dai più e non senza ragione considerato superato già nella composizione a quindici Paesi e certamente inadeguato rispetto al futuro scenario. Già in occasione del Trattato di Amsterdam si era legato il rinvio del riassetto istituzionale all'occasione dell'allargamento, con un apposito Protocollo. I Consigli europei di Colonia (giugno 1999) ed Helsinki (dicembre 1999) hanno poi dato il via alla nuova Conferenza intergovernativa, principalmente per definire le questioni istituzionali lasciate ancora irrisolte, conferenza apertasi a Bruxelles nel febbraio del 2000 e conclusasi con il Consiglio europeo di Nizza nel dicembre dello stesso anno e che ha portato alla firma del relativo Trattato a Nizza il 26 febbraio del 2001. Il Trattato è poi entrato in vigore il 1° febbraio del 2003.

Non sono molte le novità apportate al TUE. Si è articolato meglio l'intervento del Consiglio nell'ipotesi di violazione dei principi fondamentali di libertà e democrazia, qualche miglioramento è stato apportato al meccanismo della cooperazione rafforzata, soprattutto su punti che riguardano i due pilastri non comunitari.

Le modifiche al Trattato CE sono state soprattutto sul funzionamento e le modalità di decisione delle istituzioni, di cui daremo conto nel corso della trattazione. Di qualche significato sono, ad esempio, gli aggiustamenti in materia di asilo e protezione degli sfollati da Paesi terzi, per la quale si è prevista la procedura di co-decisione, o il passaggio in alcuni casi da decisioni unanimi a decisioni prese a maggioranza qualificata: ad esempio nelle situazioni di gravi difficoltà economiche; in materia di politica commerciale e di politica sociale; sulla cooperazione con i Paesi terzi. Gli aggiustamenti istituzionali sono stati in gran parte funzionali al successivo allargamento, ivi compresi quelli, certamente i più significativi, che hanno riguardato il sistema di controllo giurisdizionale, con la previsione di camere giurisdizionali da aggiungere al Tribunale di primo grado, la possibilità che a quest'ultimo siano attribuite le cause su rinvio pregiudiziale, un ruolo diverso dell'Avvocato gene-

rale. Infine, si è avuta a Nizza la modifica nel nome, a partire dall'entrata in vigore del Trattato, dunque dal 1° febbraio 2003, della storica *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*.

Di sicuro rilievo è stata la proclamazione a Nizza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Preparata da rappresentanti dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo, della Commissione e dei capi di Stato e di governo, su input iniziale e politico del Consiglio europeo di Colonia del 1999, la Carta è stata «lanciata» infine al Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000. L'esito, in tale occasione, è stato di lasciare ad una successiva fase di maturazione il compito di sciogliere il nodo della valenza giuridica della Carta, dunque di come costruire il rapporto con i trattati comunitari e di come renderla formalmente e solennemente vincolante. A tal fine, il rito normale di una conferenza e di un Trattato internazionali era beninteso imprescindibile.

La Carta dei diritti fondamentali ha sancito un complesso di diritti fondamentali, articolato sui valori della dignità, della libertà, dell'eguaglianza, della solidarietà, della cittadinanza europea, della giustizia. In definitiva, lo scopo dell'iniziativa enunciato a Colonia era di rendere «più visibili» i diritti fondamentali all'interno dell'esperienza comunitaria. Non si voleva innovare, dunque, ma rendere esplicita e solenne l'affermazione di una serie di valori destinati ad ispirare il vivere insieme dei popoli europei, nei limiti e secondo il quadro di competenze già delineato con le dovute forme dai Trattati comunitari, dalla Convenzione di Roma sui diritti fondamentali, dalle Costituzioni degli Stati membri e, soprattutto, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

5. IL MOMENTO ATTUALE. IL TRATTATO DI LISBONA

Pur nel susseguirsi di realizzazioni di rilievo, non sono mancate le pause nel corso del processo di integrazione qui ricordato nei passaggi essenziali e che ormai conta oltre mezzo secolo di vita. Non può sfuggire, poi, la delusione provocata dal fallimento del tentativo di dare una Costituzione in senso anche formale al conso-

lidamento dell'attuale fase di integrazione. Eppure la spinta era stata forte: a Nizza ci si era dati appuntamenti ulteriori per disegnare i successivi scenari, legati all'occasione dell'ingresso contestuale di ben 10 nuovi Stati membri e successivamente di altri due. Il successivo Consiglio europeo di Laeken, nel dicembre 2001, aveva precisato ancor meglio i tratti salienti del futuro scenario, sottolineando l'esigenza di valutare l'opportunità dell'«adozione nell'Unione di un *testo costituzionale*»; ed aveva affidato alla Convenzione sul futuro dell'Unione europea, composta «dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Unione», il compito di «esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili». L'esito dei lavori della Convenzione si è tradotto in un progetto di Trattato-Costituzione, firmato solennemente a Roma il 20 ottobre 2004. Il susseguirsi delle ratifiche degli Stati membri è stato interrotto dal no referendario in Francia e nei Paesi Bassi, che ha quindi segnato il fallimento dell'iniziativa.

Dopo due anni di riflessione, il Consiglio europeo del giugno 2007 ha indicato la strada per riprendere il cammino, dettando con inusitati dettagli e altrettanto inusitata perentorietà il contenuto della riforma, che un'apposita Conferenza intergovernativa avrebbe dovuto limitarsi a tradurre in Trattato. E così è stato. Il Trattato di riforma è stato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed è entrato in vigore il 1° dicembre 2009, dopo un secondo referendum in Irlanda e qualche resistenza nella ratifica della Repubblica ceca e della Polonia. In sostanza, il Trattato di Lisbona ha comportato una «successione» dell'Unione europea alla Comunità europea ed una revisione in senso proprio del Trattato dell'Unione europea (TUE) e del Trattato CE; la denominazione di quest'ultimo, come abbiamo già accennato, è mutata in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il Trattato di Lisbona merita due osservazioni, sul contenuto e sul metodo. Il contenuto porta alcune non grandi ma significative novità rispetto allo scenario consolidatosi in oltre mezzo secolo. A volerne sottolineare le principali, il terzo pilastro viene definitivamente comunitarizzato, con qualche residua differenza procedimentale e di controllo giurisdizionale. La Carta di Nizza dei diritti

fondamentali ha visto riconosciuto anche formalmente valore vincolante, con lo stesso rango dei Trattati, è previsto che l'Unione aderirà alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e che i diritti garantiti dalla Convenzione faranno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. Il Regno Unito e la Polonia hanno chiesto ed ottenuto di restare per il momento fuori dal meccanismo dell'Unione di tutela dei diritti sanciti dalla Carta. In breve, avremo senza dubbio una significativa conferma dell'attenzione comunitaria alla tutela dei diritti fondamentali, formalizzandosi quella che dai primi anni settanta aveva accompagnato l'evoluzione della prassi e della giurisprudenza; resta da vedere in quale modo saranno superate le oggettive difficoltà del negoziato di un trattato di adesione alla Convenzione di Roma e gli sviluppi che l'adesione comporterà. Il Parlamento avrà una maggiore incidenza sul processo decisionale, sia pure in tempi lunghi (tra il 2014 e il 2017), attraverso ulteriori ipotesi di codecisione e a maggioranza. I Parlamenti nazionali saranno più partecipi dell'azione dell'Unione, in particolare quanto al controllo nell'applicazione del principio di sussidiarietà.

L'assetto istituzionale cambia significativamente, con l'ingresso tra le istituzioni del Consiglio europeo, il cui Presidente avrà un mandato rinnovabile di 2 anni e mezzo; avremo dunque due Presidenti, uno del Consiglio europeo e l'altro del Consiglio (già dei Ministri), con il solito mandato semestrale, con qualche possibile criticità quanto alla delimitazione delle rispettive competenze. Saranno praticate e consolidate politiche nuove o apparentemente tali, come l'energia, l'ambiente con particolare riguardo ai temi del clima, della lotta al terrorismo, dell'immigrazione. Si vuole una maggiore presenza nel mondo, sarà accentuata la protezione dei servizi pubblici. La concorrenza scompare dagli obiettivi dell'Unione, ma ricompare in un Protocollo dedicato, che collega la concorrenza al mercato interno, in attesa che la prassi e la giurisprudenza della Corte di giustizia diano qualche segnale sul mantenimento o meno dell'attuale stato della giurisprudenza. Si ribadisce più volte, per chi non ne avesse già da tempo avuto contezza, che il sistema si fonda sul principio delle competenze di attribuzione, si sancisce la personalità dell'Unione ed espressamente la possibilità di recesso

(che a stretto rigore giuridico c'è sempre stata), sono ampliate le ipotesi di legittimazione dei singoli all'impugnazione degli atti comunitari. Si aboliscono i simboli (inno e bandiera), ma con possibilità di fregiarsene per gli Stati membri che lo vogliano. Questa è la «nuova» sostanza.

Sul metodo che ha portato alla riforma dei Trattati, comunitario e dell'Unione europea, non può non rilevarsi la inusitata perentorietà con la quale il Consiglio europeo, che non era una istituzione prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ma che tradizionalmente indicava orizzonti ampi di iniziative ovvero avallava politicamente quelle già prese, ha indicato il da farsi fin nei minimi dettagli, convocando una conferenza intergovernativa e fissando tempi e modi dell'approvazione di un testo convenzionale già completamente confezionato. Traspare forse l'intento di far valere il primato di un percorso internazionalistico di riforma dei trattati, per giunta esasperato nei toni, su percorsi eccentrici e per alcuni versi velleitari, sperimentati in precedenza e che non avevano avuto grande successo, dal progetto Spinelli dei primi anni ottanta al progetto di Trattato-Costituzione. È un segnale che deve far riflettere.

Resta tuttavia, che aggiustamenti migliorativi del sistema sono rimasti nel Trattato di Lisbona, che pertanto segna comunque un passo avanti e compensa qualche delusione: come si è verificato per la maggior parte dei passaggi di riforma che hanno accompagnato da sempre la vicenda comunitaria. Resta altresì evidente che il processo di integrazione europea complessivamente considerato continua a consolidarsi; e forse non è male che si ottenga con quel metodo dei passi piccoli ma sicuri tanto caro a *Monnet* e a *De Gasperi*.

ADAM R., *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *Il diritto dell'Unione Europea* 1998, p. 481; ANDENAS-USHER (Editors), *The Treaty of Nice*, Oxford 2003; CARUSO F., *Il Trattato sull'Unione Europea*, in *Europa e Mezzogiorno* 1992, n. 24, p. 1; CREMONA M., *The Enlargement of the European Union*, Oxford 2002; DENZA E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford 2002; DE WITTE B. (a cura di), *Ten Reflections on*

the Constitutional Treaty of Europe, Firenze 2003; DONY-BARTHOLMÉ M., *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruxelles 1999; DRUESNE G., *Droit de l'Union européenne et politiques communautaires*, Paris 2001; FERRARO F., *Unione Europea e Comunità Europea*, in *Dizionario di Diritto Pubblico* (a cura di S. Cassese), Milano 2006, p. 6092; HARTLEY T.C., *Constitutional problems of the European Union*, Oxford 1999; HEUKELS-BLOKKER-BRUS, *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*, The Hague 1998; HILLION C., *Enlargement of the European Union*, Oxford 2003; LAGRANGE M., *La Cour de Justice des Communautés européennes: du plan Schuman à l'Union européenne*, in *Rev. trim. dr. eur.* 1978, p. 1; LECOURT R., *L'Europe des juges*, Bruxelles 1976; MORBIDELLI G. e DONATI F. (a cura di), *Una Costituzione per l'Unione Europea*, Torino 2006; PERNICE I., *Multilateral constitutionalism and the Treaty of Amsterdam*, in *Common Market Law Review* 1999, p. 703; PIRIS J.C., *Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparentes?*, in *Rev. trim. dr. eur.* 1994, p. 1; POCAR-SECHI, *Il Trattato di Nizza e l'Unione europea*, Milano 2001; REUTER P., *Le Plan Shuman*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye* 1952, II; TIZZANO A., *Caratteristiche generali dell'Unione europea*, introduzione a TIZZANO, *Codice dell'Unione europea*, Padova 1995; TIZZANO A., *Il Trattato di Amsterdam*, Padova 1998; TIZZANO A. (a cura di), *Il Trattato di Nizza*, Milano 2003; WALLACE-WALLACE, *Policy-making in the European Union*, Oxford 2001; WEILER-WIND (Ed.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge 2003; ZILLER J., *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna 2007.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA GIURIDICO DELL'UNIONE EUROPEA