

Introduzione

L'Unione europea e il suo diritto

Sommario: 1. La nozione di Unione europea. – 2. Il diritto dell'Unione europea. – 3. La sua autonomia. – 4. Lo studio della materia. Fonti di informazione. Rinvio.

1. La nozione di Unione europea

Se il primo compito di un'opera manualistica è di definire la disciplina che ne è oggetto, va detto subito che nel caso del diritto dell'Unione europea l'impresa è particolarmente ardua. E questo anzitutto perché non è facile definire lo stesso oggetto della disciplina di cui ci occupiamo. Per quanto, infatti, possa apparire paradossale per una nozione di cui si parla tantissimo e da tantissimo tempo, non si può certo dire che sia chiaro – o che lo sia per tutti allo stesso modo e nello stesso senso – cosa sia o cosa dovrebbe essere l'Unione europea. In effetti, al pari delle «Comunità europee» che l'hanno preceduta, l'Unione è stata ed è segnata in modo straordinario, come vedremo lungo tutto il presente volume, da caratteristiche così originali e peculiari da non consentire di assimilarla né alle tante organizzazioni internazionali nate dalla metà del secolo scorso, né ad alcun altro modello di unioni di Stati storicamente realizzato (federale, quasi-federale, confederale, ecc.).

Neppure i numerosi testi che hanno costellato il percorso del processo d'integrazione nel continente sono riusciti a dare una risposta definitiva al riguardo, anche quando hanno finalmente e formalmente «istituito un'Unione europea»¹. In nessuno di essi, infatti, la nozione di Unione europea è stata

¹ Tralasciando i richiami ... mitologici, l'idea di «Unione europea», almeno in senso lato e atecnico, può essere fatta risalire addirittura al Medio Evo o ai progetti dell'abbé de Saint-Pierre (da allora ad oggi pare che ne siano stati contati quasi 200!). Ma in un senso più coerente ed omogeneo con i processi in atto, essa comincia ad apparire alla fine della seconda guerra mondiale con lo sviluppo della cooperazione istituzionalizzata tra gli Stati dell'Europa occidentale e, in partico-

chiaramente definita; al contrario, se ne è indicato, anche in modo fermo e solenne, l'obiettivo della sua realizzazione, senza mai precisare però in che cosa essa dovesse realmente consistere. Emergeva solo, dagli intensi dibattiti politici e dottrinari che si svolgevano in materia, che le difficoltà non erano, evidentemente, di natura terminologica, visto che di per sé quella denominazione si prestava ad ogni interpretazione e quindi poteva essere da tutti (o quasi) sottoscritta. Esse nascevano invece, palesemente, dal contrasto tra i diversi, se non opposti modi di concepire lo sviluppo dell'integrazione europea, e soprattutto, per dirla in modo assai schematico, tra chi preconizzava un mero rafforzamento della cooperazione in atto, senza mutamenti qualitativi del processo, e chi invece auspicava che l'Unione segnasse un aumento dei poteri delle istituzioni sopranazionali, che fosse non solo consistente, ma qualitativamente significativo, in vista di uno sbocco in senso federale di quel processo.

Neppure la formalizzazione dell'espressione nei Trattati ha risolto il problema, sicché si può dire che ancor oggi la nozione di Unione europea si presenta in termini tali da giustificare la felice definizione che ne fu data già vari anni fa, come di una nozione «meravigliosamente ambigua»².

Va detto, tuttavia, che dopo essersi trascinata, con accenti e sfumature assai diversificati, fin dagli albori del processo d'integrazione europea, la disputa intorno al significato di quella nozione denuncia ormai una crescente stanchezza, e sembra sempre più ridursi ad una questione nominalistica e del tutto improduttiva, visto che i suoi risultati appaiono di molto inferiori a quelli che, incurante della propria qualificazione formale, il processo d'integrazione europea ha intanto saputo per conto suo conseguire.

Ad ogni modo, e tornando alla nozione e alla natura dell'Unione, se proprio si vuole insistere sul punto, si può dire, con formula poco tecnica ma for-

lare, con la creazione della prima Comunità europea (la CEECA). Per quanto riguarda invece l'espressione "Unione europea", essa appare per la prima volta in un testo ufficiale al Vertice dei capi di Stato o di governo, svoltosi a Parigi il 19 e 20 ottobre 1972. Riemerge poi in varie successive occasioni: dal «Rapporto sull'Unione europea», predisposto dall'allora Primo Ministro belga, Leo Tindemans, su mandato del Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974, ed esaminato solo nel novembre 1976 al Consiglio europeo dell'Aja, dove però finì praticamente per essere accantonato; alla «Dichiarazione solenne sull'Unione europea» del 1983, c.d. «Dichiarazione di Stoccarda», adottata dai capi di Stato o di governo, appunto a Stoccarda il 19 giugno 1983, a seguito della c.d. iniziativa Genscher-Colombo; all'Atto unico europeo (AUE) del 1986, dove l'espressione appare per la prima volta in un testo di Trattato; al Trattato di Maastricht (Trattato sull'Unione europea) del 1992, che «istituisce» tra le Parti Contraenti, cioè tra gli Stati membri, «un'Unione europea» fondata sulle Comunità europee e sulle altre forme di cooperazione, per finire con il Trattato di Lisbona, il quale non solo conferma l'istituzione dell'Unione, ma addirittura dichiara che essa sostituisce e succede alle Comunità europee (art. 1, comma 3, TUE).

² R. BIEBER, J.-P. JACQUÈ, J.H.H. WEILER (sous la direction de), *L'Europe de demain: une Union sans cesse plus étroite*, Bruxelles, 1985, p. 7.

se più efficace, che l'Unione europea è un'entità che non si può certo definire, sul piano formale, come «federale», ma che è, per così dire, «più federale» delle precedenti Comunità e ha i mezzi per diventarlo ancora di più. Con ciò però si è solo descritta una linea di tendenza; non si è data una risposta sulla definizione formale dell'Unione, né la si è ricondotta ad un preciso modello storico o teorico. Ma il problema è proprio di sapere se i modelli in campo si attagliano a questa originale costruzione, e più particolarmente: se il modello o i modelli federali (e quale?) siano davvero l'obiettivo cui puntano i protagonisti del processo e se quindi, anche a prescindere dalla mera ripetizione di altre esperienze storiche, la creazione di un Superstato federale europeo o di qualcosa di simile costituisca una prospettiva plausibile per il processo d'integrazione europea; o se invece tale processo, per ragioni intrinseche alla sua peculiare natura, non abbia seguito, e non voglia continuare a seguire, un proprio percorso.

Orbene, è apparso col tempo sempre più chiaro che a prevalere è stato proprio questo secondo termine dell'alternativa. Chi percorra la storia dell'Unione, infatti, non potrà non notare che essa si presenta, per gli aspetti che qui interessano, come una sorta di ininterrotto esercizio di ingegneria costituzionale, volto non già a rincorrere un preciso obiettivo o a perseguire improbabili modelli, ma piuttosto a definire via via l'impianto istituzionale più appropriato per assicurare la convivenza tra Stati che hanno accettato di condividere una parte importante della loro sovranità e al tempo stesso, però, non vogliono perdere la propria individualità in un «Superstato federale». Ed è proprio in questa dialettica tra lo Stato-nazione, che non intende lasciarsi sopprimere, e la struttura sopranazionale, che vuole invece accentuare la propria connotazione in senso federale, che si scandiscono le fasi di un processo necessariamente instabile, in quanto destinato alla continua e difficile ricerca di punti di equilibrio che rischiano di non diventare mai punti di arrivo, proprio perché la stessa dinamica del suo sviluppo alimenta quella dialettica.

Non è dunque un caso che si sia evitato di seguire questo o quel modello, e che sia stata invece preferita una scelta, come spesso si dice, di «libertà dai modelli», una scelta cioè che salvaguardasse il carattere originale ed evolutivo di quel processo e lasciasse aperte tutte le opzioni nell'ingegneria istituzionale che auspicabilmente deve marcare, nelle forme via via praticabili, il progresso verso un'integrazione sempre più spinta. Che seguendo altri modelli (e ancora una volta: quali?), ammesso pure che fossero praticabili, si sarebbe potuto (o si potrebbe) giungere a migliori risultati non v'è oggi chi possa dirlo con certezza, anche se al tempo della grave crisi che l'Europa attraversa l'esercizio stimola molte e contrastanti fantasie. Ma non è questo che qui rileva; rileva invece il fatto che, per gli indicati motivi, si sia preferito evitare di irrigidire l'Unione in uno schema predefinito.

E si è trattato, da questo punto di vista, di una scelta indubbiamente felice perché ha permesso al processo di integrazione di subire le più profonde evoluzioni ed al tempo stesso di mantenere una condizione di almeno apparente continuità³. Cosa hanno in comune infatti la prima Comunità del 1951, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), ma anche le successive Comunità economica europea (CEE, poi CE) e Comunità europea dell'energia atomica (CEEa o Euratom) del 1957 e l'Unione nata a Maastricht e poi rinnovata a Lisbona? Là dove esistevano tre Comunità è poi sopravvenuta l'Unione, che è prima coesistita con esse e poi le ha assorbite. Là dove il sistema normativo si fondava alle origini su tre distinti Trattati (uno per ciascuna Comunità) e poi solo su quelli istitutivi della UE (TUE pre-Lisbona) e della CE (TCE), oggi c'è in sostanza un solo Trattato, anche se formalmente articolato su due testi, il TUE e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dato che il secondo, come emerge dal suo stesso titolo, costituisce in realtà un mero svolgimento dei principi e delle regole generali enunciati nel primo. Là dove al processo partecipavano i soli sei paesi fondatori, oggi si contano ben 28 Stati membri, e l'espansione è ben lungi dall'essersi conclusa. Là dove l'orizzonte del processo era limitato ai profili economici, oggi esso si estende a materie che rientrano per tradizione nella sfera più gelosa della sovranità statale (politica estera, difesa, giustizia, moneta, ecc.), con un grado di incisività e di interferenza nelle prerogative degli Stati membri che non ha precedenti. E si potrebbe continuare a lungo, anche a non voler qui evocare la trasformazione delle stesse motivazioni storico-politiche del processo d'integrazione⁴, perché l'evoluzione verificatasi nel tempo ha inte-

³ In questa ottica, anche l'iniziale opzione per il c.d. funzionalismo (procedere cioè per settori e per questa via far crescere progressivamente l'integrazione) appare meno riduttiva del previsto. Essa ha anzi prodotto risultati ben più importanti di quanti se ne potessero immaginare agli esordi, confermando che il problema non è quanto la Comunità si avvicini a questo o quel modello tradizionale, ma quanto essa abbia avanzato sulla via del «non-modello» che ha scelto: che è atipico, non è rigorosamente federale, ma non è necessariamente meno «integrante» degli altri, tant'è che ha consentito, specie sul piano dell'integrazione giuridica ed economica, risultati perfino più avanzati di quelli conseguiti in alcuni Stati federali.

⁴ È noto che il processo d'integrazione nacque all'indomani di una devastante guerra fratricida nel Continente e in una situazione che vedeva passare all'interno stesso dell'Europa, anzi all'interno di uno dei grandi protagonisti dell'impresa (la Germania), le frontiere tra i due blocchi all'epoca totalmente e duramente contrapposti nel quadro della c.d. guerra fredda. Oggi le motivazioni indotte da queste situazioni sono superate e in ogni caso appaiono, specie alle generazioni che non le hanno vissute, estremamente remote, di certo inidonee a nutrire lo slancio per il processo d'integrazione europea. A spingere per il proseguimento di tale processo, sembra essere oggi soprattutto la dinamica indotta dalle stesse realizzazioni di tale processo e dal tessuto connettivo che esso ha intrecciato tra gli Stati membri, i loro apparati e le loro società nell'arco di un sessantennio, anche se tutto ciò avviene ormai in un clima di sfiducia e delusione, tanto più frustrante quanto più diffuso e convinto era stato il consenso che aveva circondato alle origini e per lungo tempo la costruzione europea.

ressato ogni aspetto di tale processo ed è stata di ampiezza e profondità straordinarie.

Eppure, malgrado quella che potremmo definire un'autentica mutazione genetica, il sistema ha mantenuto, almeno all'apparenza, una continuità formale e sostanziale e una carica identitaria, che si riflettono, pur al di là della linea ufficiale e per l'appunto «continuista» di Bruxelles, anche nel linguaggio, nelle prassi (istituzionali e non), nelle analisi e negli approcci ricostruttivi dello stesso. E questo, a nostro avviso, è per l'appunto il frutto di quella opzione pragmatica, più volte sottolineata, che ha consentito di adattare volta a volta le soluzioni istituzionali alle concrete occasioni di crescita, preservando non solo la specificità del sistema, ma anche le sue possibilità di sviluppo. La stessa nozione di «Comunità», che ha connotato le prime forme istituzionali del processo d'integrazione con una terminologia assolutamente originale per l'epoca, esprimeva proprio il senso di una scelta che, evitando di irrigidire detto processo nei modelli preesistenti, permetteva ed ha concretamente permesso di coprire fasi diverse dell'integrazione. Ma anche il passaggio dalla Comunità all'Unione, che pure rappresenta una forma più avanzata e matura del processo, ugualmente non si è tradotto né in uno schema comparabile a quelli preesistenti, né in un assetto definitivo. Al contrario, il fatto stesso che anche il Trattato di Lisbona, come i suoi predecessori, dichiarati di essere solo un'ulteriore «tappa» verso la creazione di un'unione «sempre più» stretta tra i popoli d'Europa (art. 1, comma 2, TUE), evoca con tutta evidenza non già l'idea di un risultato acquisito e neppure di un obiettivo preciso da raggiungere, ma quella per l'appunto di un processo dinamico e di un'evoluzione continua verso un traguardo tuttora indefinito.

Il quadro non sarebbe però completo e fedele se non si riconoscesse che, seppure non si è svolto e non si svolge lungo un itinerario lineare e predefinito, il processo d'integrazione si è sviluppato finora in una direzione univoca, quella del suo continuo consolidamento: lento e contraddittorio quanto si voglia, segnato da frequenti battute d'arresto, da un ricorrente clima di crisi, dalle forti e profonde difficoltà che lo hanno attraversato e, specie oggi, lo attraversano (v. il prossimo Capitolo); e tuttavia sempre più radicato nella realtà storica, negli apparati giuridico-istituzionali, nel tessuto economico e sociale e, in senso più lato, nella stessa cultura politica, e non solo politica, degli (o di quasi tutti gli) Stati membri. Ed è, crediamo, da questa constatazione che occorre partire per tentare di immaginare il futuro della costruzione europea e la sua capacità di sopravvivenza alla drammatica crisi di questi anni.

2. Il diritto dell'Unione europea

Alla luce di quanto precede, si comprende perché non sia facile dare una rigorosa e compiuta definizione di una disciplina che trae origine e resta diretta espressione di un processo storico-politico che si presenta con quella connotazione dinamica ed evolutiva di cui si è appena detto.

Alle origini, in effetti, quello che oggi chiamiamo diritto dell'Unione europea era, com'è ben noto, il diritto delle Comunità europee o diritto comunitario (come allora si chiamava la nostra disciplina⁵) e si risolveva essenzialmente nello studio degli aspetti giuridico-istituzionali delle tre Comunità allora esistenti. Ma già allora il processo d'integrazione non si esauriva nelle predette Comunità, perché gli stessi suoi progressi favorivano in parallelo lo sviluppo di altre forme di cooperazione, che pur non collocandosi formalmente all'esterno delle Comunità «in senso stretto» (come allora si diceva), potevano comunque essere riconducibili a detto processo, in quanto finalizzate ai medesimi obiettivi ed anzi propedeutiche a suoi ulteriori sviluppi («Comunità in senso lato»)⁶.

A seguito comunque degli incessanti progressi della costruzione europea, nonché dei vari passaggi formali ad essi conseguenti, quelle Comunità hanno assorbito quasi tutti i fenomeni che ad esse in vario modo si erano venuti ricollegando proprio in conseguenza della loro crescita, per poi sfociare finalmente, con il Trattato di Lisbona, nell'unica struttura formale oggi esistente, e cioè l'Unione europea, anche se ancora restano (o possono intervenire in futuro) modalità di cooperazione tra gli Stati membri che non rientrano formalmente nel diritto dell'Unione, ma che a quest'ultima si ricollegano direttamente e funzionalmente (v. il Capitolo seguente).

⁵ Il termine «comunitario», peraltro, non è del tutto scomparso dal linguaggio comune, e non solo per la forza dell'abitudine. Esso è stato infatti un termine identitario per oltre cinquant'anni e il tentativo di sostituirlo con un equivalente altrettanto efficace e condiviso incontra molte difficoltà e comunque non pare aver trovato adeguata eco nell'uso comune. Non deve pertanto stupire che l'aggettivo «comunitario» ricorra talvolta anche in questo volume.

⁶ Si pensi alla cooperazione intergovernativa tra gli Stati allora membri, in materia politica o comunque in materie c.d. di confine non ancora attratte dalla competenza comunitaria, che si svolgeva sì fuori dal quadro formale delle tre Comunità, ma era direttamente funzionale al medesimo disegno dell'integrazione, predisponendolo anzi a quegli ulteriori sviluppi che poi si sono effettivamente realizzati. Ci sembra quindi che la pur comprensibile tendenza a criticare queste forme di cooperazione essenzialmente intergovernative in quanto derogatorie dell'ortodossia del «metodo comunitario» (v. *infra*, p. 32 ss.), debba comunque tener conto del ruolo che le stesse hanno svolto, e possono continuare a svolgere, per preparare il terreno alla successiva «comunitarizzazione» delle materie che ne sono oggetto (si pensi, oltre appunto alla cooperazione politica, allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ed ora all'unione economica e monetaria) e fare così avanzare l'integrazione europea nei casi in cui sviluppi necessari o auspicabili della stessa siano resi impossibili dalla difficoltà di una formale revisione dei Trattati.

Il diritto dell'Unione europea si è quindi ampliato e conformato in parallelo con quei progressi, includendo in essi non solo gli sviluppi per così dire quantitativi della costruzione comunitaria (aumento degli Stati membri, ampliamento delle competenze delle istituzioni europee, e così via), ma anche quelli qualitativi, quali sono stati indotti dalla progressiva mutazione di quel processo che, come appena accennato, ha via via connotato la costruzione europea, e di conseguenza il suo diritto, in modo sempre più netto e peculiare rispetto alle altre esperienze giuridiche.

Si può quindi dire oggi, anche in coerenza con quanto osservato al paragrafo precedente, che il diritto dell'Unione europea ha bensì ad oggetto lo studio degli aspetti giuridico-istituzionali di quest'ultima, ma più in generale esso si presta ad includere lo studio di tutte le forme e gli strumenti giuridici volti a realizzare il processo d'integrazione europea.

Si potrebbe certo obiettare che una simile definizione resta ancora un po' vaga, se non tautologica; ma a ben vedere, in quanto per l'appunto riflette le segnalate caratteristiche del processo sottostante e l'eccezionale mobilità delle sue frontiere, essa non può essere cristallizzata in termini più puntuali e definitivi.

3. La sua autonomia

Proprio in quanto collegato al definirsi progressivo ed originale della costruzione europea, il diritto dell'Unione europea ha faticato non poco per affermare la propria autonomia e la propria identità.

Il problema si è posto anzitutto rispetto al diritto internazionale. Inizialmente, infatti, l'allora diritto delle Comunità europee era considerato una mera (e assai ridotta) branca di quella disciplina, alla quale esso venne subito e naturalmente ricondotto, visto che quelle Comunità si presentavano come organizzazioni costituite da e tra Stati attraverso accordi internazionali. In particolare, esse erano generalmente, anche se non unanimemente, qualificate come organizzazioni internazionali a carattere regionale, al pari delle altre già esistenti nel continente (NATO, OCSE, Consiglio d'Europa, ecc.).

Ma lo sviluppo del processo d'integrazione e la progressiva accentuazione delle specificità degli enti che ne erano oggetto, hanno via via portato prima ad ampliare il rilievo della materia all'interno del diritto internazionale e poi a singolarizzarne lo studio. E questo non soltanto per le dimensioni «quantitative» che essa aveva nel frattempo assunto, ma soprattutto per le peculiari caratteristiche che già all'inizio avevano contraddistinto le Comunità europee rispetto alle altre organizzazioni internazionali, e che si erano poi così accen-

tuate da connotare quegli enti (e il relativo studio) in termini del tutto specifici e qualitativamente diversi da qualsiasi altra precedente o coeva esperienza di cooperazione istituzionalizzata tra Stati.

In particolare, è apparso da tempo chiaro ed è comunque ormai del tutto evidente che l'Unione europea presenta tratti assai più simili a quelli di un'entità statale che di un'organizzazione internazionale e che essa tende a fondarsi su principi e regole più vicini a quelli del diritto interno che del diritto internazionale. In effetti, come si vedrà in seguito, pur se a differenza degli Stati resta ancora controverso il carattere «originario» del suo ordinamento, l'Unione è dotata, al pari appunto di un'entità statale, di una propria e compiuta struttura giuridico-istituzionale, di una propria «costituzione», un peculiare insieme di valori, un corpo di principi formali e materiali, apparati organizzativi, processi decisionali, un sistema di garanzie soprattutto giurisdizionali e competenze sempre più estese ed invasive nei diritti interni. Non solo, ma l'articolazione dei suoi rapporti con i soggetti privati appare più simile a quella degli ordinamenti statali, visto che si confronta con situazioni di carattere più interindividuale che interstatale. Com'è infatti ben noto, tra le sue tante peculiarità, il processo d'integrazione ha una chiara vocazione a penetrare la sfera interna degli Stati membri, ad operare come fenomeno invasivo, come potente strumento federatore dall'interno degli Stati membri, nel senso di interferire sulle loro strutture istituzionali, sulle politiche economiche e sociali, sui fattori del processo produttivo, sull'organizzazione degli scambi e delle attività economiche, e perfino, come si è visto, su materie che rientrano per tradizione nella sfera più gelosa della sovranità statale; ma soprattutto a rivolgersi direttamente ai cittadini degli Stati membri, a regolarne i comportamenti e ad attribuire loro diritti e doveri, anche senza passare per il tramite dello Stato nazionale. L'idea di un'Unione che opera «il più vicino possibile ai cittadini» (art. 1, comma 2, TUE) vuole per l'appunto esprimere quella vocazione a superare lo schermo degli Stati membri o per lo meno a ridurre il ruolo di mediazione nei rapporti tra l'Unione stessa e i cittadini, che ha da sempre costituito una caratteristica fondamentale e un forte elemento di originalità della costruzione europea.

Certo, il collegamento con il diritto internazionale è rimasto perché le istituzioni europee traggono pur sempre origine da un trattato internazionale, hanno come fondatori e protagonisti entità statuali e operano come attori della comunità internazionale che a quel diritto restano soggetti. Ma il loro studio è ormai autonomo così come lo è, nei limiti in cui il confronto è possibile, quello del diritto di qualsiasi altro soggetto di quella comunità.

Proprio per i motivi appena indicati, peraltro, il diritto dell'Unione europea si è trovato a dover rivendicare la propria autonomia anche rispetto al di-

ritto degli Stati membri. Come si è appena accennato, infatti, in ragione delle sue finalità e del suo oggetto, l'Unione opera soprattutto in direzione del diritto interno di quegli Stati, nel senso che l'ambito delle sue competenze insiste in massima parte su aspetti dell'esperienza giuridica che sono tradizionalmente oggetto di tale diritto. Si può dire anzi che il diritto dell'Unione interferisce con (ormai praticamente tutte) le branche del diritto interno, perché non vi è oggi quasi più alcun settore dell'esperienza statale che sfugga alla sua presa. Principi materiali e interpretativi o anche un vero e proprio corpo di norme comuni sono intervenuti o si annunciano in quasi tutti quei settori per modificare, integrare o sovrapporsi alla precedente normativa nazionale, al punto che si parla ormai della c.d. «europeizzazione» delle diverse branche del diritto interno, come un dato di assoluta evidenza e come lo sviluppo forse più importante da esse registrato in questi decenni, di certo, come la prospettiva di gran lunga più stimolante.

Va però precisato che, ancor oggi, solo in parte il diritto dell'Unione europea regola autonomamente e compiutamente le materie oggetto della sua competenza; più spesso, esso si limita a interferire, attraverso il filtro del legislatore nazionale, sulle corrispondenti branche del diritto statale, imponendo l'adozione di specifiche norme uniformi o conformando quelle esistenti a regole e principi comuni. Sicché, nella maggior parte dei casi, le pertinenti discipline sono oggetto di una sorta di condominio del diritto europeo e del diritto interno, di un mix cioè di regole europee e nazionali.

Secondo alcuni, ciò avrebbe dirette conseguenze sulla stessa autonomia e identità del diritto dell'Unione europea, perché in ragione di quanto precede, esso si «scioglierebbe» all'interno di quelle discipline e verrebbe così, in maggiore o minore misura, «nazionalizzato», sicché lo si dovrebbe «leggere» nella chiave dei principi, delle categorie logiche e degli schemi concettuali propri del diritto interno o peggio della disciplina di provenienza.

Una simile conclusione appare però del tutto infondata, e a dover prevalere è esattamente l'approccio metodologico opposto. Il fatto che la disciplina di determinate materie si presenti sotto forma di disciplina «nazionale» e sia destinata a operare e ad imporsi all'interno degli Stati, non significa infatti che essa sia sottratta alla presa del diritto dell'Unione europea o che addirittura si «appropri» di quest'ultimo. Accade invece il contrario, nel senso cioè che è il diritto dell'Unione ad attrarre quella disciplina nella propria orbita, conformandola e penetrandola con il proprio sistema e i propri principi. Sicché detta disciplina non solo trae diretta origine da una normativa europea, ma resta per tutta la sua esistenza condizionata da quella origine quanto alla sua stessa sopravvivenza, alle sue eventuali variazioni, alla sua interpretazione, nonché alle sue garanzie. In questi casi, insomma, non di una «nazionalizzazio-

ne» del diritto europeo si deve parlare, ma al contrario di una «europeizzazione» della pertinente disciplina nazionale.

L'identità del diritto dell'Unione europea e del suo studio viene dunque confermata anche sotto questo profilo, e viene anzi addirittura meglio precisata, perché emerge che essa non tocca solo lo studio del complessivo sistema costituzionale e normativo dell'Unione, ma anche i profili europei delle singole discipline nazionali o meglio il complesso di principi e regole che in esse si calano e che devono guidarne l'interpretazione e l'applicazione.

4. Lo studio della materia. Fonti di informazione. Rinvio

Anche se oggi il diritto dell'Unione europea incontra una crescente fortuna nella dottrina e vede di continuo ampliarsi la cerchia dei suoi studiosi, così non è stato per lungo tempo; al contrario, l'attenzione e la sensibilità della dottrina per tale diritto è stata a lungo inadeguata, in Italia come negli altri Stati membri, rispetto alla sua importanza e alle sue implicazioni.

Solo con lo sviluppo della costruzione europea e, in parallelo, con la crescente incidenza del diritto comunitario nel dominio delle varie branche del diritto interno si è assistito ad un'autentica inversione di tendenza, anzi ad una straordinaria esplosione di interesse per la materia, che si traduce in una ricca serie di iniziative scientifiche ed accademiche impensabili fino a qualche tempo fa.

Anche lo studio della materia ne è risultato quindi agevolato. Esso infatti è ormai favorito da una ricca e abbondante manualistica, oltre che da una produzione scientifica incessante sugli specifici temi della disciplina. Ma su tutti questi aspetti il lettore troverà le opportune informazioni nell'apposita *Nota bibliografica e di documentazione* (p. XXVII ss.). Va qui solo aggiunto che nel quadro appena delineato non sfigura affatto la dottrina italiana, che in passato è stata addirittura all'avanguardia nella materia con la pubblicazione già negli anni '60 di ponderosi commentari ai Trattati CEE e CECA, e che comunque rimane ancora attivamente presente nel dibattito scientifico europeo, con manuali, riviste, codici, raccolte di prassi, ecc.

Lo sforzo della dottrina peraltro si dispiega anche rispetto alla ricerca e alla sistemazione della ricca documentazione prodotta dall'Unione europea.

Com'è noto, le principali fonti ufficiali di cognizione del diritto dell'Unione sono: per la legislazione, la *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea* (GUUE)⁷;

⁷ Dal 1° luglio 2013 fa però fede solo l'edizione elettronica della GUUE, salvo circostanze impreviste ed eccezionali (nel quale caso dovrà farsi riferimento alla versione cartacea). Si veda in pro-

per la giurisprudenza, la *Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione*⁸. Ma in realtà, i documenti prodotti dall'Unione sono ben più vari e numerosi, perché se qualcosa non manca alle sue istituzioni è proprio la incessante produzione di pubblicazioni di ogni tipo. In effetti, vuoi per il tramite dell'apposito «Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea», vuoi attraverso i propri servizi, tutte le istituzioni, organi e agenzie dell'Unione provvedono con largo spiegamento di mezzi ad assicurare ogni (a loro avviso) necessaria informazione. A queste deve poi aggiungersi la documentazione che in tutta Europa (e non solo) producono i governi nazionali, i singoli ministeri, le diverse entità locali, le istituzioni settoriali, le organizzazioni economiche, sociali, culturali, le associazioni di categoria, le singole imprese, e via dicendo.

Tutto ciò si traduce in un profluvio di documenti, di utilità e valore diversissimi, che pur frutto di buone e apprezzabili intenzioni, finiscono con l'annegare in un mare indistinto di titoli, e quindi col creare spesso confusione e disorientamento perfino tra gli addetti ai lavori, in base al noto e quanto mai attuale principio secondo cui troppe informazioni rischiano di fatto con l'equivalere a nessuna informazione.

Per fortuna oggi, grazie allo sviluppo dei mezzi tecnologici, l'apparato di informazione è assai migliorato sotto tutti i profili, ed è quindi diventato molto più agevole accedere alla documentazione dell'Unione per il tramite dei suoi siti ufficiali, come pure attraverso altri siti specializzati, anche se per il pubblico degli utenti, che già fatica a familiarizzare con i complessi meccanismi dell'Unione europea, resta comunque ancora arduo orientarsi tra l'autentica alluvione di testi di cui si è detto. A tal fine, peraltro, un prezioso aiuto viene dal crescente impegno della dottrina nel produrre supporti didattici e scientifici (codici, commentari, raccolte sistematiche di legislazione, giurisprudenza e prassi delle istituzioni) che si sforzano di essere, per quanto possibile, completi e aggiornati, malgrado la difficoltà di rincorrere la continua evoluzione del diritto dell'Unione.

posito il reg. (UE) n. 216/2013 del Consiglio, del 7 marzo 2013, relativo alla pubblicazione elettronica della *Gazzetta Ufficiale* dell'UE (GUUE L 69, 1).

⁸ Va peraltro segnalato che, visti i ritardi e i costi della stampa della «Raccolta» e considerato che gli sviluppi tecnologici di cui diciamo nel testo permettono ormai di accedere alla giurisprudenza in tempo reale, la Corte ha deciso di porre fine alla sua versione cartacea al 31 dicembre 2011. Le decisioni rese successivamente a tale data sono quindi pubblicate, in via ufficiale, soltanto in formato elettronico sul sito internet della Corte (www.curia.europa.eu). Recentemente, poi, la loro ricerca è stata ulteriormente agevolata grazie all'applicazione gratuita «Cvria», che la stessa Corte ha messo a disposizione degli utenti.

Origini e sviluppi del processo di integrazione europea

Sommario: 1. Il processo di integrazione europea: dalle origini all'Atto unico europeo. – 2. Il Trattato di Maastricht e la creazione dell'Unione europea. – 3. L'allargamento e il cammino verso il Trattato di Lisbona. – 4. Dall'attuazione del Trattato di Lisbona al referendum britannico sulla Brexit.

1. Il processo di integrazione europea: dalle origini all'Atto unico europeo

La fine della seconda guerra mondiale segna per l'Europa non solo la fine di quel conflitto, ma anche l'uscita da un periodo politicamente ed economicamente drammatico, che, iniziato con la precedente guerra mondiale, aveva poi visto succedersi, nel vecchio continente, non poche crisi e tensioni di varia natura, sfociate appunto nell'ultimo conflitto. Con la cessazione di questo prende infatti il via una nuova epoca politica. Rafforzata dalla ovvia reazione alle devastazioni conosciute negli anni precedenti, si fa strada in Europa la convinzione della necessità di una nuova dimensione politica tra gli Stati, ispirata a una diffusa cooperazione tra di essi da realizzare attraverso la creazione di una serie di enti internazionali operanti in campi diversi e con geometrie differenti.

Nel decennio successivo alla fine delle ostilità è un fiorire di queste iniziative. Alcune di queste, pur se insediate in Europa, vanno anche oltre i confini del continente, vedendo la partecipazione pure di paesi non europei, come l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) del 1949 (alleanza militare costituita fin dall'inizio con Stati Uniti e Canada). Altre, invece, nascono con un carattere decisamente paneuropeo: l'Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE) del 1948 (creata da sedici paesi

europei per gestire il Piano Marshall di ricostruzione dell'Europa postbellica e poi trasformata nel 1960 in OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico); l'Unione europea occidentale (UEO) sempre del 1948 (organizzazione di sicurezza militare e cooperazione politica, costituita da sette paesi europei); il Consiglio d'Europa del 1949 (fondato da dieci paesi europei, a tutela dei diritti dell'uomo e dei valori democratici).

Accanto a queste iniziative, cui non era certo estranea la volontà di una contrapposizione al blocco sovietico che in quegli stessi anni stava estendendo la sua influenza sull'Europa orientale, si fa però strada anche l'idea di una collaborazione più stretta da porre in essere tra solo alcuni paesi europei, capace di portare a un'integrazione tra di essi a partire dai rispettivi mercati ed economie. L'idea, già delineata in chiave federalista dal «Manifesto di Ventotene per un'Europa libera e unita» del 1941 ad opera di Altiero Spinelli, Ernesto Rossi e Eugenio Colorni (allora al confino in quell'isola delle Pontine), viene declinata in termini funzionalisti e gradualisti da Robert Schumann, ministro degli esteri francese, in una sua Dichiarazione del 9 maggio 1950. La Dichiarazione, nel riconoscere che l'Europa «non potrà farsi in una sola volta» e «tutta insieme», indica nella creazione di un'organizzazione aperta ad altri paesi europei», che metta «l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità», il primo passo da compiere in vista di quell'obiettivo.

Quel primo passo del processo di integrazione tra gli Stati europei, oggi identificato dall'Unione europea, viene realizzato con l'entrata in vigore, il 23 luglio 1952, del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), firmato a Parigi il 18 aprile 1951 da Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi. A questa prima Comunità, il cui assetto istituzionale ha rappresentato nelle sue grandi linee il modello intorno al quale il processo d'integrazione si è andato ulteriormente sviluppando, se ne aggiungeranno sei anni dopo altre due. Nonostante, infatti, la contestuale battuta d'arresto provocata dalla mancata ratifica da parte della Francia di un trattato del 27 maggio 1952 volto a dar vita a una Comunità europea di difesa (CED), cinque anni dopo, il 25 marzo 1957, gli stessi sei Stati firmano a Roma i Trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea per l'energia atomica (CEEA o Euratom), i quali entreranno in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo.

Attraverso queste tre Comunità, formalmente distinte tra loro, prendeva le mosse un disegno unitario, volto principalmente, nella sua prima fase, a dar vita nel territorio dei sei Stati fondatori a un mercato comune basato sulla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali e caratterizzato da condizioni di concorrenza non falsate né da comportamenti degli

attori economici, né dall'azione dei poteri pubblici. A questo obiettivo principale si affiancava la previsione di alcune politiche comuni, identificate in quel primo momento dalla politica agricola, dalla politica commerciale e dalla politica dei trasporti, nonché dai settori di competenza della CECA e dell'Euratom: i prodotti carbosiderurgici e l'energia nucleare.

L'unitarietà di quel disegno ha trovato riflesso anche nelle vicende dell'apparato istituzionale cui la sua realizzazione è stata affidata.

Va subito detto che questo si presentava per certi versi simile in tutte e tre le Comunità originarie, registrando ciascuna di esse la presenza di quattro istituzioni principali, che si configuravano due come organi di governo, in senso lato, delle Comunità, e le altre come organi di controllo delle prime due. E tuttavia se queste ultime – il Parlamento europeo e la Corte di giustizia – avevano natura e funzioni omogenee nelle tre Comunità, consistenti, per il primo, nell'esercizio di un controllo politico, oltre che di poteri consultivi nel quadro del processo decisionale, e per la seconda, nella connaturata funzione di controllo giurisdizionale, in modo decisamente differente si atteggiavano i compiti delle altre due istituzioni all'interno della Comunità originaria, rispetto a quanto fu poi previsto nelle due Comunità successive. Nella CECA, infatti, l'istituzione chiave del sistema, perché detentrica in via esclusiva del potere normativo ed esecutivo dell'ente, era l'Alta Autorità, organo indipendente dai governi e portatore dell'interesse generale; mentre l'istituzione tipicamente intergovernativa, il Consiglio speciale dei Ministri degli Stati membri, si trovava in una condizione formalmente secondaria, avendo come compiti quello di armonizzare l'azione dell'Alta Autorità con quella dei Governi nazionali attraverso la formulazione di pareri e la trasmissione di informazioni sull'attività della stessa Alta Autorità. Nella CEE e nella CEEA, al contrario, il centro di gravità del sistema era rappresentato proprio, come vedremo essere anche nell'Unione europea odierna, dal Consiglio, mentre alla Commissione era riservato sì un ruolo essenziale di impulso normativo e di controllo, ma certamente non paragonabile a quello della sua omologa della CECA. Con la conseguenza, perciò, che le due nuove Comunità furono costruite, paradossalmente, in senso «meno sopranazionale» della Comunità-capostipite del processo d'integrazione europea, caratterizzando nello stesso senso anche la successiva evoluzione di questo.

Ciò non ha impedito che l'apparato istituzionale delle tre Comunità abbia finito per unificarsi progressivamente nei suoi elementi costitutivi, pur mantenendo le peculiarità che, all'interno di ciascuna di esse, ne caratterizzavano le competenze. Già al momento della firma dei Trattati di Roma, infatti, venne ad essi allegata una «Convenzione relativa a talune istituzioni comuni», che unificava il Parlamento europeo (allora denominato Assemblea parlamentare),

la Corte di giustizia e il Comitato economico e sociale. Con la conclusione poi, nell'aprile del 1965, del Trattato sulla fusione degli esecutivi, furono istituiti un Consiglio e una Commissione unici delle Comunità europee (quest'ultima assorbendo in se stessa l'Alta Autorità della CECA) e vennero unificati il sistema di finanziamento delle attività comunitarie e la struttura di bilancio, basata su un bilancio generale e una procedura di adozione unica; struttura di bilancio che fu ulteriormente modificata dal Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975, che istituì la Corte dei conti delle Comunità europee in sostituzione dei precedenti analoghi organi delle tre Comunità.

Costruito formalmente intorno alla prospettiva economico-commerciale del mercato comune, il processo d'integrazione europea conteneva fin dall'inizio i germi di una sua successiva caratterizzazione politica. L'art. 138, par. 3, TCEE (divenuto oggi l'art. 223 TFUE) prevedeva, infatti, che si dovesse passare da un Parlamento europeo composto di rappresentanti dei parlamenti nazionali da questi stessi designati, come inizialmente stabilito, a un Parlamento eletto direttamente dai cittadini degli Stati membri. Grazie all'adozione da parte del Consiglio, il 20 settembre 1976, dell'«Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto», tra il 7 e il 10 giugno 1979 si svolgono in effetti le prime elezioni europee. La legittimazione democratica diretta che ne deriva al nuovo Parlamento europeo costituirà una spinta importante per i successivi sviluppi dell'integrazione europea.

Nel decennio seguente, in effetti, prende il via un vero e proprio processo di riforma del sistema. Il primo passo viene compiuto con l'Atto Unico europeo (AUE), del 17-28 febbraio 1986, che dà luogo per la prima volta a una revisione significativa dei Trattati originari, orientata in tre direzioni: viene semplificata la presa di decisione del Consiglio sostituendo l'unanimità con la maggioranza qualificata come regola di voto per le sue deliberazioni in alcuni settori particolarmente importanti per lo sviluppo del processo di integrazione europea, quale, in primo luogo, quello dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali in vista della realizzazione del mercato interno; viene per la prima volta riconosciuto al Parlamento europeo un ruolo più incisivo nella formazione degli atti della Comunità, consentendogli di influire, per l'adozione di alcuni di essi da parte del Consiglio, sulle modalità di voto di quest'ultimo, o addirittura, per altri, di condizionarne l'adozione a un suo previo parere conforme (*infra*, Parte Prima, Cap. II, par. 2); viene introdotta formalmente nel perimetro del processo di integrazione europea, seppur al di fuori dei Trattati comunitari, una prima forma di cooperazione politica in materia di politica estera, attraverso la formalizzazione, sotto la denominazione di Consiglio europeo, dei vertici semestrali, che, seppur con cadenze diverse, i capi di Stato o di governo, accompagnati dai ministri degli affari esteri, avevano cominciato a tenere fin dai primi anni '60.

2. Il Trattato di Maastricht e la creazione dell'Unione europea

Uno sviluppo ben più significativo del processo di integrazione europea si ha però con la firma, il 7 febbraio 1992 a Maastricht, del Trattato sull'Unione europea (TUE), che entrerà in vigore il 1° novembre 1993, dopo che una dichiarazione dei capi di Stato o di governo riuniti in sede di Consiglio europeo del dicembre del 1992 aveva permesso alla Danimarca di ratificarlo superando l'esito negativo di un primo referendum svoltosi al riguardo in quel paese. Questo Trattato non prosegue solo, infatti, nell'opera di ampliamento delle competenze delle Comunità e di perfezionamento dei loro meccanismi di funzionamento, ma dà anche luogo a una profonda mutazione della costruzione avviata nel 1957.

Questa viene ricollocata in un edificio nuovo e più grande, l'Unione europea appunto, della quale le Comunità europee, senza perdere formalmente le loro identità, diventano parte costituente accanto a due nuovi settori di cooperazione tra gli Stati membri – la cooperazione in materia di politica estera e sicurezza comune (PESC) e quella in materia di giustizia e affari interni (GAI) –, governati dallo stesso apparato istituzionale creato dai Trattati originari, ma sulla base di regole e procedure diverse tra loro e da quelle comunitarie. Il processo di integrazione europea viene così ad identificarsi, a partire da Maastricht, con questo nuovo edificio, l'Unione europea, che si regge, secondo una suggestiva immagine subito invalsa nel linguaggio comune, su tre «pilastri»: il primo pilastro o pilastro comunitario, composto dalle Comunità europee, il secondo pilastro, costituito dalla PESC, e il terzo pilastro, formato dalla GAI.

Con il Trattato di Maastricht, peraltro, il sistema comunitario non solo mantiene la sua identità formale, ma viene anche rafforzato nei suoi contenuti. Il suo elemento centrale, la Comunità economica europea, vede ulteriormente attenuata l'esclusività della sua originaria caratterizzazione economico-commerciale, tanto da vedersi simbolicamente ridenominata in Comunità europea *tout court*. Nel relativo Trattato (d'ora in poi TCE) viene infatti inserita per la prima volta la nozione di cittadinanza dell'Unione, quale *status* comune a tutti i cittadini degli Stati membri, che si aggiunge alla cittadinanza nazionale arricchendola di propri specifici diritti. Si ampliano le competenze della Comunità a materie quali l'istruzione e la formazione professionale, le reti transeuropee, l'industria, la sanità, la cultura, la cooperazione allo sviluppo, la tutela dei consumatori; e si rafforzano quelle già esistenti in materia di politica sociale, coesione economica e sociale, ricerca e sviluppo tecnologico, ambiente. Vengono modificati taluni meccanismi di funzionamento, introducendo in particolare la procedura di codecisione con il Parlamento europeo,

procedura che dà a quest'ultimo un ruolo paritario con il Consiglio nel processo di adozione di taluni atti comunitari. Viene infine creata, sempre all'interno del TCE, l'unione economica e monetaria in vista del successivo passaggio ad una moneta unica.

Il disegno istituzionale delineato a Maastricht viene perfezionato cinque anni dopo ad Amsterdam con la firma, il 2 ottobre 1997, dell'omonimo Trattato. Pur se apparentemente più modeste, le modifiche da questo recate ai Trattati istitutivi, ivi compreso il TUE, non sono meno significative, per certi versi, di talune di quelle decise a Maastricht. I principi di libertà, democrazia e di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, oltre che dello Stato di diritto vengono consacrati nel TUE come valori fondanti dell'Unione (art. 6, par. 1), una cui violazione «grave e persistente» da parte di uno Stato membro può aprire la strada a sanzioni nei suoi confronti da parte del Consiglio (art. 7). Si procede per la prima volta a una semplificazione dei Trattati attraverso l'abrogazione delle disposizioni divenute obsolete e la rinumerazione degli articoli. Parte del terzo pilastro creato a Maastricht viene trasferito nel TCE, «comunitarizzando», assoggettando cioè ai meccanismi ed alle regole di questo, la materia dei visti, asilo e immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile. Viene infine prevista la possibilità che gruppi di Stati membri siano autorizzati dal Consiglio ad avviare tra di essi, nel quadro delle competenze dell'Unione, cooperazioni rafforzate in un determinato settore o materia, utilizzando le istituzioni, le procedure e i meccanismi previsti dai Trattati.

L'esigenza di permettere questa possibile evoluzione per gruppi ristretti di Stati del processo d'integrazione europea si era andata in effetti progressivamente evidenziando in parallelo con l'aumento del numero degli Stati membri. Nel corso dei due decenni precedenti, infatti, questi erano più che raddoppiati, passando dai sei fondatori a 15: il 1° gennaio del 1973 avevano aderito Regno Unito, Irlanda e Danimarca, seguiti il 1° gennaio 1981 dalla Grecia, il 1° gennaio 1986 da Spagna e Portogallo e il 1° gennaio 1995 da Austria, Finlandia e Svezia. E le conseguenze di questo allargamento avevano cominciato a farsi sentire non solo sull'efficienza delle istituzioni create dai Trattati, ma anche sul permanere di una visione comune circa il futuro dell'Unione e delle sue politiche.

3. L'allargamento e il cammino verso il Trattato di Lisbona

Proprio l'allargamento diventa, non a caso, il tema dominante dei successivi sviluppi dell'integrazione europea. La caduta nel 1989 del Muro di Ber-