

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. La dottrina e i metodi di studio. – 5. Fonti di informazione, ricerca e documentazione. 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: l'Unione europea. 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 formalmente «istituito un'Unione europea». In nessuno di essi, infatti, la nozione di Unione europea è stata chiaramente definita; al contrario si è indicato, anche in modo fermo e solenne, l'obiettivo della sua realizzazione, senza mai precisare però in che cosa essa dovesse realmente consistere.

Tralasciando i richiami mitologici al ratto di Europa da parte di Giove, camuffatosi a tal fine da toro, 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 e 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 particolare, con la creazione della prima Comunità europea (la CECA). 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). 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 già in atto tra gli Stati membri, 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 comunque 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» [v. 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].

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 espressione 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 forse 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 specifico 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 d'ininterrotto esercizio d'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». L'originalità dell'esperienza comunitaria sta anzi proprio in questa sorta di paradosso, che costringe il processo in una condizione per tanti aspetti singolare, per non dire schizofrenica. Da un lato, la volontà, e per certi versi anche la necessità, per gli Stati che l'hanno promossa e che la animano, di mantenere e anzi rafforzare quel processo e la solidarietà che lo sottende; dall'altro, la resistenza che essi oppongono alle iniziative volte a imprimere allo stesso sviluppi tali da superare il punto massimo di compatibilità tra la loro condizione di Stati sovrani e l'integrazione in una più ambiziosa struttura associativa. 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 delle gravi crisi che l'Europa ha attraversato e 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 d'integrazione di subire le più profonde evoluzioni e al tempo stesso mantenere una condizione di almeno apparente continuità.

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 sia avanzata 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. In questo senso, si può dire che la costruzione europea ha fatto come il celebre personaggio di Molière, quel Monsieur Jourdain che parlava in prosa senza saperlo: anch'essa cioè ha fatto a modo suo del federalismo ... senza saperlo o, quanto meno, senza dirlo apertamente.

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 27 Stati membri (dopo la Brexit). Là dove a livello politico-legislativo c'era, in sostanza, la sola diarchia Consiglio-Commissione, oggi giocano un ruolo significativo anche altre istituzioni (Consiglio europeo e Parlamento europeo). Là dove l'edificio complessivo si articolava sui famosi tre «pilastri», oggi c'è un impianto unico, sia pure articolato al proprio interno. 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 d'incisività e d'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'integrazione, perché l'evoluzione verificatasi nel tempo ha interessato ogni aspetto di tale processo ed è stata di ampiezza e profondità straordinarie.

Eppure, malgrado quella che potremmo definire un'autentica mutazione genetica del sistema, questo 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 sistema. 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, dichiarò 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 predeterminato, 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 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 Stati membri.

Oggi, tuttavia, di fronte alle drammatiche vicende di questi anni, a cominciare da quella indotta dalla decisione del popolo inglese di abbandonare l'Unione, a seguire con la pandemia e le varie crisi economico-finanziarie, l'insorgere o il rafforzarsi di tendenze scettiche negli Stati membri, e soprattutto la guerra alle sue frontiere e i conseguenti mutamenti di scenari geopolitici, in Europa e non, diventa davvero difficile tentare di immaginare il futuro della costruzione europea e la sua capacità di sopravvivenza nelle forme che si sono via via definite nel corso di questi settant'anni. Molte idee circolano al riguardo, specie in materia di difesa del Continente, ma oggi pare troppo presto per tentare di cogliere la direzione di un processo in continua definizione.

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 disciplina) e si risolveva essenzialmente nello studio degli aspetti giuridico-istituzionali delle tre Comunità allora esistenti.

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 ancora difficoltà. Questo vale, in particolare, per il termine «euro-unionale» o «euro-unitario», di cui si avvalgono sempre più frequentemente i testi ufficiali dell'Unione. Non deve pertanto stupire che l'aggettivo «comunitario» non solo non sia caduto del tutto in disuso, ma ricorra ancora di tanto in tanto, talvolta anche in questo volume.

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 (ad es. in materia politica, di libertà, sicurezza, giustizia, di unione economica e monetaria), che pur 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 e anzi propedeutiche a suoi ulteriori sviluppi («Comunità in senso lato»). A seguito degli incessanti progressi della costruzione europea, nonché dei vari passaggi formali ad essi conseguenti, le Comunità hanno poi 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. E ciò 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 (come, ad es., appunto nel caso appena ricordato del *Fiscal Compact*).

Il diritto dell'Unione europea si è quindi ampliato e conformato in parallelo con simili 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 a tutte le 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 altre forme e 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 accentuate 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 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 ed 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 ridurne 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 però per i motivi appena indicati, il diritto dell'Unione europea si è trovato a dover rivendicare la propria autonomia anche rispetto al diritto 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 delle singole discipline nazionali 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 sarebbe però del tutto infondata; 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 esattamente 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. In effetti, 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, alle sue garanzie. In questi casi, insomma, non di una «nazionalizzazione» del diritto europeo si deve parlare, ma al contrario di una «europeizzazione» della pertinente disciplina nazionale.

L'autonomia e l'identità del diritto dell'Unione europea e del suo studio vengono dunque confermate anche sotto questo profilo, e vengono anzi addirittura meglio precisate, perché emerge che la materia 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. La dottrina e i metodi di studio

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. Va infatti ricordato, anche a voler rifuggire dal facile esercizio del senno di poi, che 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.

È certo vero che la sua portata e la sua capacità di penetrazione nelle altre branche del diritto non si sono disvelate subito con chiarezza. Inizialmente, infatti, l'obiettivo principale della CEE era essenzialmente la rimozione delle restrizioni alla libera circolazione dei fattori produttivi per realizzare il mercato comune. La sua azione si qualificava dunque in senso funzionale piuttosto che materiale, in quanto tendeva molto più ad esigere dagli Stati membri l'eliminazione di quelle restrizioni che a influenzare essa stessa la pertinente legislazione nazionale e a imporre (o fare imporre dagli Stati) regole uniformi di origine comunitaria. E tutto ciò non poteva non influire sulle modalità, la portata e gli