

Università degli Studi della Calabria
Dipartimento di Scienze Giuridiche
Dottorato di ricerca *Impresa, Stato e Mercato*

XVIII Ciclo

TESI DI DOTTORATO

***IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI
COMUNITARIE A SEGUITO
DELL'ALLARGAMENTO EUROPEO***

Settore Scientifico Disciplinare IUS/09

Supervisore

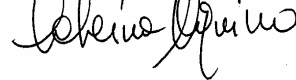
Chiar. mo Prof.

SAVERIO F. REGASTO



Dottoranda

CATERINA AQUINO



Coordinatore

Chiar.mo Prof. G. D'IGNAZIO



Anno Accademico 2005 - 2006

INDICE

INTRODUZIONE	pag.5
--------------	-------

CAPITOLO PRIMO

EVOLUZIONE ISTITUZIONALE: DAL TRATTATO CECA AL TRATTATO DI NIZZA

PREMESSA	pag.14
EUROPA UNITA? DAL TRATTATO CECA ALL'ATTO UNICO EUROPEO: ORIGINI ED EVOLUZIONE. IL RUOLO DEGLI STATI MEMBRI	pag.17
I DIRITTI FONDAMENTALI NEI TRATTATI ISTITUTIVI DELLE COMUNITÀ EUROPEE: L'IPER-ATTIVISMO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA. ESISTE UNA FORMA DI TUTELA GIURISDIZIONALE?	pag.26
L'EVOLUZIONE ISTITUZIONALE DEI TRATTATI ISTITUTIVI : COSA È CAMBIATO A LIVELLO ISTITUZIONALE	pag.29
IL TRATTATO DI MAASTRICHT UNA NUOVA FASE NELLA STORIA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA : LA SVOLTA DELL'UNIONE EUROPEA E I CAMBIAMENTI AVVENUTI NEGLI ORDINAMENTI COSTITUZIONALI DEGLI STATI MEMBRI	pag.31
L'INIZIO DELLA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEI TRATTATI COMUNITARI:LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL TRATTATO DI MAASTRICHT	pag.37
IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI NEL TRATTATO DI AMSTERDAM: STASI O CAMBIAMENTO? GLI EFFETTI DEL TRATTATO PRODOTTI NEGLI ORDINAMENTI DEGLI STATI MEMBRI	pag.39
LA NUOVA TUTELA "RAFFORZATA" DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEL TRATTATO DI AMSTERDAM: ORA LA CORTE DI GIUSTIZIA È COMPETENTE A GIUDICARE	pag.45
L'INIZIO DI UNA NUOVA ERA VERSO IL FONDAMENTO GIURIDICO DEL COSTITUZIONALISMO: LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI	pag.50
IL TRATTATO DI NIZZA E IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE: LA NORMATIVA GIURIDICO-COMUNITARIA ATTUALMENTE VIGENTE	pag.57
IL PARLAMENTO EUROPEO: È IL VERO ORGANO LEGISLATIVO?	pag.69
IL PARLAMENTO EUROPEO E IL SISTEMA DEI PARLAMENTI NAZIONALI NEL TRATTATO DI NIZZA. UN PRIMO PASSO VERSO L'IDEA DI COSTITUZIONE	pag.71
LA COMMISSIONE EUROPEA: L'ESECUTIVO DELL'UNIONE	pag.73
IL CONSIGLIO: L'ORGANO PRINCIPALE NELL'AMBITO DECISIONALE EUROPEO	pag.75
LA CORTE DI GIUSTIZIA E LE NUOVE COMPETENZE DEL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO. IL DOPPIO GRADO DI GIUDIZIO	pag.79
LA CORTE DEI CONTI: CONTROLLO DI MERITO E CONTROLLO FORMALE	pag.82

CAPITOLO SECONDO

IL QUINTO ALLARGAMENTO: LA SFIDA ISTITUZIONALE

PREMESSA	pag.83
IL CONCETTO DI SOVRANITÀ, LA SOVRANITÀ DELL'UNIONE EUROPEA E LE LIMITAZIONI ALLA SOVRANITÀ DEGLI STATI MEMBRI. LUCI E OMBRE	pag.87
DALL'EUROPA A SEI ALL'EUROPA A QUINDICI. GLI STATI EUROPEI VOLEVANO ENTRARE NELLA COMUNITÀ PER MIGLIORARE LE LORO CONDIZIONI	pag.96
UN PROCESSO SENZA PRECEDENTI NELLA STORIA DELL'UNIONE EUROPEA : IL QUINTO ALLARGAMENTO	pag.101
I PRESUPPOSTI E L'EVOLUZIONE DI UNA EUROPA SEMPRE PIÙ ALLARGATA	pag.106
PROSPETTIVE PER IL FUTURO DELL'UNIONE ALL'INDOMANI DELL'ALLARGAMENTO : NUOVI EQUILIBRI	pag.109
LA TRANSIZIONE DEMOCRATICA NEI PAESI DELL'EUROPA CENTRO-ORIENTALE. IL PRESUPPOSTO PER ENTRARE NELL'UNIONE EUROPEA	pag.113
IL FENOMENO DEL MULTILINGUISMO NEL PROCESSO DI ALLARGAMENTO	pag.116
IL NUOVO PESO ECONOMICO DELL'EUROPA ALLARGATA. IL NUOVO VALORE DELL'EURO	pag.118
IL FUTURO PROSSIMO DEL PROCESSO DI ALLARGAMENTO. LE ALTRE SFIDE	pag.121
NUOVE PROSPETTIVE DI TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI. SI PUÒ PARLARE DI TUTELA GIURISDIZIONALE OMOGENEA?	pag.125
IL RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEGLI ORDINAMENTI COSTITUZIONALI DEI PAESI DELL'EST. MODELLI A CONFRONTO	pag.128
COSA È CAMBIATO ALL'INDOMANI DEL TRATTATO DI ADESIONE. LE ISTITUZIONI COMUNITARIE E IL LORO RUOLO	pag.132
IL CONSIGLIO : STRUTTURA, COMPOSIZIONE, FUNZIONI E PROCEDURE DI VOTAZIONI. QUALCOSA CAMBIA	pag.135
ALLA LUCE DEL TRATTATO DI ADESIONE IL PARLAMENTO EUROPEO ASSUME LE FUNZIONI DI UN ORGANO MAGGIORMENTE RAPPRESENTATIVO	pag.140
LA CORTE DI GIUSTIZIA DIVENTA UNA CORTE COSTITUZIONALE? E IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO UNA CORTE DI CASSAZIONE? QUALI SVILUPPI	pag.142
LA COMMISSIONE ORGANO DI GARANZIA PER L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI UGUALE TRATTAMENTO FRA GLI STATI MEMBRI	pag.145

CAPITOLO TERZO

IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA: IL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA.

PREMESSA	pag.148
IL CONCETTO DI COSTITUZIONE : DAL POTERE COSTITUENTE AL POTERE COSTITUITO	pag.154
LAVORI PREPARATORI: CONVENZIONE E CONFERENZA INTERGOVERNATIVA. SI PUÒ PARLARE, IN QUESTO CASO, DI POTERE COSTITUITO?	pag.158
IL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA: FORSE UN PRIMO PASSO VERSO IL POTERE COSTITUITO	pag.163
NATURA DEL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA. UN VALIDO PRESUPPOSTO COSTITUZIONALE PER IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA	pag.168
DIBATTITO APERTO IN MERITO ALLA NATURA DEL TRATTATO : TRATTATO O COSTITUZIONE? ELEMENTI DI CONTINUITÀ E DI DISCONTINUITÀ COSTITUZIONALE : DIRITTI FONDAMENTALI E LEGITTIMAZIONE POLITICA	pag.171
I PROCEDIMENTI ADOTTATI DAGLI ORDINAMENTI NAZIONALI PER LA RATIFICA DEL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA.	pag.180
LA MANCATA RATIFICA DEL TRATTATO DA PARTE DELLA FRANCIA E DELL'OLANDA. QUALI NUOVI E FUTURI EQUILIBRI SI CREERANNO?	pag.184
LA TEORIA DEI CONTROLIMITI 'EUROPEIZZATI'. RAPPORTI TRA COSTITUZIONE EUROPEA E COSTITUZIONI DEGLI STATI MEMBRI : TRA PRIMATO DEL DIRITTO COMUNITARIO E DEROGA A FAVORE DEI DIRITTI NAZIONALI	pag.190
IL NUOVO QUADRO ISTITUZIONALE PROFILATO DAL TRATTATO : CREAZIONE DI ORGANI-INDIVIDUI, SEPARAZIONE DEI POTERI E MAGGIORE DEMOCRATICITÀ	pag.197
GIURISDIZIONE BICEFALA: LA CORTE DI GIUSTIZIA E IL TRIBUNALE. IL GIUDIZIARIO EUROPEO E IL RICORSO DA PARTE DEI PRIVATI	pag.201
IL PARLAMENTO EUROPEO: È TITOLARE DEL POTERE LEGISLATIVO?	pag.203
IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI: IL PRINCIPIO DELLA DOPPIA LEGITTIMAZIONE NEL NUOVO QUADRO ISTITUZIONALE COMUNITARIO	pag.206
IL CONSIGLIO EUROPEO E IL SUO PRESIDENTE SUPER PARTES	pag.208
IL CONSIGLIO DEI MINISTRI E IL SISTEMA DI VOTO A MAGGIORANZA QUALIFICATA	pag.212
LA COMMISSIONE EUROPEA E LA SUA NUOVA COMPOSIZIONE	pag.214
DOUBLE HATTING : IL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI	pag.215
CONCLUSIONI	pag.218
BIBLIOGRAFIA	pag.226

INTRODUZIONE

L'Europa di oggi è l'Europa del mercato unico e non più solo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, è l'Europa della moneta unica, della Carta dei diritti fondamentali, della cittadinanza, dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è l'Europa del quinto allargamento e della Costituzione.

Il presente lavoro prende le mosse da tale considerazione al fine di analizzare in un primo momento lo sviluppo del processo di integrazione europea sotto un profilo meramente descrittivo, ma utile per capire cosa ha comportato tale evoluzione negli ordinamenti giuridico-costituzionali, all'interno, appunto, degli Stati membri. Ciò ha assunto rilievo, proprio nell'ottica di una integrazione europea che non è più solo economica, come è stata per quasi cinquant'anni, ma è anche politica e ha l'ambizione di diventare un'Unione Europea sotto il profilo giuridico.

Ma gli Stati membri sono favorevoli, sempre e comunque, a vincolare i loro ordinamenti giuridici interni all'ordinamento comunitario limitando la propria sovranità in virtù del primato del diritto pubblico europeo?

Il 26 febbraio del 2001 è stato firmato il Trattato di Nizza e il primo febbraio del 2003 è entrato in vigore, ossia dopo che tutti gli Stati membri dell'Unione europea, attraverso i rispettivi ministri degli esteri, in qualità di rappresentanti, hanno depositato gli strumenti di ratifica.

Il Trattato di Nizza nasce, sostanzialmente, dall'esigenza di dare soluzione ai problemi lasciati aperti dal Trattato di Amsterdam, e soprattutto per dare una risposta alle rilevanti questioni relative all'assetto istituzionale.

La problematica che si poneva era, in sostanza, quello di dotare le istituzioni comunitarie di procedure decisionali più semplici ed efficaci. In ambito comunitario, infatti, spesso l'adozione degli atti in determinati settori risultava, e ancora oggi purtroppo risulta, un'operazione laboriosa a causa degli ostracismi dei diversi Stati membri. In vista di una Unione allargata, era necessario porre delle modifiche a livello istituzionale, altrimenti il rischio immediato, che si poteva paventare, sarebbe corrisposto alla completa paralisi del processo di integrazione.

Uno dei meriti del Trattato di Nizza è di avere avviato un processo detto *post-Nizza*, il quale ha previsto un dibattito sulle finalità dell'Unione, aperto anche alla società civile e ai paesi candidati all'allargamento dell'Unione, con lo scopo di preparare una nuova Conferenza intergovernativa.

Il quinto allargamento rappresenta sicuramente un traguardo di cui, noi europei ed "europeisti", dobbiamo andare fieri, ma è altrettanto vero che esso ha comportato e comporta, oggettivamente, la nascita di altri e di nuovi problemi. Infatti, ha già creato un confine verso l'esterno ancora più netto rispetto a quello precedente.

Per vari aspetti, tale allargamento appare molto diverso dai quattro precedenti e sicuramente più complesso. Una motivazione risiede nell'alto numero dei Paesi che sono entrati a far parte dell'Unione, questi sono appunto dieci. Una seconda motivazione è da attribuire al fatto che tali Paesi sono reduci da un regime politico illiberale di lunga durata e dalla soggezione a una potenza straniera, l'ex Unione Sovietica, l'antagonista strategico-militare e ideologico del blocco euro-atlantico. Inoltre, in tutti i nuovi Stati membri sono in atto vaste e radicali trasformazioni, quali la riappropriazione della sovranità nazionale e la ricostruzione dello Stato dalle fondamenta. Ciò fa sì, che la nuova Unione Europea assorba Stati multietnici, con popolazioni in cui la componente europea è assolutamente varia e, a volte, piuttosto esigua, che

portano con loro gravi problemi di transizione: ordinamenti costituzionali quasi inesistenti, economie dissestate, crisi politiche con trascinamenti autoritari, società divise, situazioni postbelliche.

Eliminati gli Stati con i quali sono in corso le trattative per l'adesione, nei confronti di tutto ciò che è destinato a restare esterno all'Unione, la stessa Unione non possiede più lo strumento principe della politica estera europea. È da rilevare, in questo senso, che l'identità dell'Unione Europea è, fin dalle sue origini, stata legata alla questione dei confini. Il progetto di unificazione europea nasce, appunto, allo scopo di sanare il più sanguinoso confine della storia europea, cioè il confine franco-tedesco, che si era rivelato, negli anni, non solo per l'Europa, un notevole fattore di instabilità.

Inoltre, si è posto il problema riguardo alla qualificazione di Stato europeo. In quanto, è evidente che manca una delimitazione geografica dei confini dell'Europa. In questo senso, si è fatto riferimento ai confini della CE-UE, per cui si è ritenuto che l'Europa comunitaria sia costituita dal complesso dei Paesi membri e dai potenziali aderenti. Con la caduta del muro di Berlino e la fine dei due blocchi, infatti, la qualificazione di Stato europeo è stata estesa ai Paesi dell'Europa centrale e orientale, alle Repubbliche baltiche, ai Paesi dell'ex Jugoslavia. Ma, la delimitazione geografica è meglio precisata e integrata da una qualificazione politica, per cui si è ritenuto che l'identità europea dovesse corrispondere a istituzioni, a principi fondamentali e a valori comuni.

Le tappe dei vari processi di allargamento della Comunità europea, che si sono succeduti dalla nascita della stessa fino al 1° maggio 2004, quando è entrato in vigore il Trattato di adesione di Atene e quindi ha preso corpo il quinto allargamento dell'Unione europea. Il percorso di quest'ultimo processo di allargamento è stato piuttosto lungo e faticoso, proprio perché ci si è trovati in presenza di Stati diversi per tradizioni, per formazione e per cultura.

In realtà, l'obiettivo di porre le fondamenta di una Unione sempre più stretta fra i popoli europei, si è sviluppato di pari passo, da sempre, con

l'esigenza di rendere tale Unione aperta ad altre nazioni. È indubbio, che le esperienze dei Paesi dell'est presentino elementi di innovazione rispetto a quelli dei Paesi occidentali, in quanto, a causa delle condizioni storiche e del periodo in cui hanno visto la luce i nuovi ordinamenti costituzionali, il contributo del diritto comunitario ha assunto un ruolo certamente rilevante.

A seguito delle modifiche poste in essere dal Trattato di Nizza, la nostra attenzione è stata rivolta, in particolare, al ruolo delle istituzioni politiche dell'Unione. Nello specifico, la Commissione, ha agito nel tentativo di porre freno all'aumento del numero dei membri rispettivi e di preservarne, in tal modo, le capacità operative e la natura collegiale; sulle regole di funzionamento della Commissione e del Consiglio; sulle procedure interistituzionali per l'adozione degli atti dell'Unione, ed ha inteso a migliorarne, sotto due distinti aspetti, l'efficacia. È stato rilevato, inoltre, il ruolo del Parlamento europeo e i suoi rapporti con i Parlamenti nazionali, in quanto nella tradizione più consolidata del costituzionalismo il Parlamento è il luogo della rappresentanza democratica della volontà popolare, definita quale fonte di legittimazione di tutte le manifestazioni autoritative.

Il "Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea", firmato a Roma il 29 ottobre 2004, ha aperto un dibattito piuttosto acceso all'interno degli Stati membri dell'Unione europea. Detto Trattato, al momento della firma, è stato salutato quale nuova stagione per l'Europa, nel corso della quale il processo di unificazione economica e politica potrebbe segnare un ulteriore passo in avanti. Ma è realistico, altresì, pensare che possa rappresentare una battuta di arresto per le sorti dell'Europa stessa, in seguito, anche, agli sviluppi relativi al processo di allargamento.

Molti sono stati gli interrogativi che in dottrina ci si è posti riguardo a detto Trattato. In primo luogo, ci si è chiesti che natura giuridica avesse il Trattato : è un Trattato o una Costituzione?. Ci si è chiesti, insomma, se al termine del processo di ratifica si avrà una Costituzione nel senso pieno che tale termine assume nell'esperienza giuridica contemporanea, o se detto testo

costituisca un ulteriore scambio di consenso fra Stati. Quindi, se possa costituire un ordinamento giuridico distinto da quello interno di ogni Stato membro e distinto dall'ordinamento internazionale, ma che, allo stesso tempo, possieda caratteri molto distanti e diversi da quelli di un ordinamento di tipo costituzionale.

È da rilevare, in secondo luogo, che gran parte delle Costituzioni degli Stati membri sembrano soffrire del cosiddetto *deficit* europeo. Infatti, spesso il modo in cui l'integrazione europea è inserita nei testi costituzionali è inconsistente e deludente. Il processo di costituzionalizzazione europeo, forse, avrebbe dovuto cominciare dalla costituzionalizzazione, ipotesi allo stato attuale impensabile visto che si sta provvedendo, comunque, alla ratifica di un testo costituzionale europeo, di tutte le Costituzioni degli Stati membri, facendo chiara menzione ed esplicito riferimento all'Unione europea. In modo, cioè, da realizzare un reale processo costituzionale europeo e da conferire al disegno costituzionale stesso una legittimazione costituzionale.

Inoltre, è da rilevare che, già in passato, i concetti giuridici nazionali, ed in particolare i concetti costituzionali, hanno influenzato notevolmente i legislatori dei trattati della Comunità Europea e dell'Unione europea, allo stesso modo della Corte di giustizia con le sue decisioni e della Commissione con la stesura della legislazione.

Con le procedure di allargamento, che si sono sviluppate nella storia dell'integrazione europea, altre influenze hanno cominciato a farsi strada nei trattati, ma il ruolo delle tradizioni giuridiche degli Stati fondatori è rimasto assolutamente rilevante. In particolare, il diritto costituzionale tedesco ha avuto una fortissima influenza sulle nuove costituzioni del XX secolo, in materia di controllo di costituzionalità, di diritti fondamentali e dei meccanismi parlamentari. Anche nel diritto dell'Unione europea i concetti del diritto costituzionale tedesco sono molto presenti.

Obiettivo finale di questo Trattato è di conferire, quindi, un assetto istituzionale definitivo alle istituzioni comunitarie, dando vita ad una

aggregazione politica in grado di proiettarsi all'esterno dei confini della comunità come soggetto unitario.

Al Trattato di Nizza è stato attribuito, al momento della sua ratifica, ma prima ancora in sede di lavori preparatori, un valore fondamentale per le sorti dell'Unione europea. Doveva essere il Trattato della svolta, della discontinuità con il passato. Doveva, insomma, trasformare le consuete esitazioni degli Stati membri circa il rafforzamento delle istituzioni comunitarie in un atteggiamento di segno opposto e finalmente favorevole ad una vera unione politica dotata di più ampi poteri sovrani, sulla base di nuovi criteri e canali di organizzazione che dessero piena attuazione al principio democratico, consentendo ai cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea di sentirsi effettivamente partecipi delle decisioni politiche fondamentali. Insomma, la svolta doveva essere intesa in direzione di un superamento del deficit non solo democratico, ma anche di un deficit sociale ed internazionale, delle istituzioni comunitarie. In realtà il superamento del deficit democratico risulta di estrema difficoltà in quanto da sempre è stato alimentato dalla progressiva prevalenza della mediazione economica su quella politico-giuridica e dalla correlativa predominanza dei poteri sovranazionali sui poteri sovrani del singolo Stato.

Al riguardo rivolgeremo la nostra attenzione principalmente alle nuove competenze delle Istituzioni comunitarie e al riordino delle stesse in virtù del Trattato vigente, ossia il Trattato di Nizza, e tenendo conto delle modifiche poste in essere dal processo di allargamento e dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, chiedendoci se il quadro istituzionale rappresenti per gli Stati e per i cittadini europei un sistema realmente efficiente, tenendo conto della sovranità degli Stati membri, in particolare relativamente alla protezione dei diritti fondamentali.

Il processo di integrazione dell'Unione europea, soprattutto a seguito del quinto allargamento e dell'incorporazione della "Carta dei diritti fondamentali" all'interno del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, si presta ad essere considerato come un processo costituzionale che,

in deroga alle procedure previste dal diritto pubblico europeo, cerca di garantire la legittimazione politica, e insieme giuridica, di nuovi ordinamenti costituzionali. Dopo una introduzione sulle forme seguite da tale processo, a partire dal Trattato CECA e dai Trattati istitutivi, CEE ed EURATOM, sono state esaminate, in un primo momento, le disposizioni relative alle competenze delle istituzioni, così come disciplinate dal Trattato di Nizza. In tale ambito si è proceduto all'analisi delle posizioni assunte dagli Stati membri relativamente alle modifiche intervenute negli ordinamenti interni, al fine di vincolarsi ai Trattati comunitari, in quanto ritenute da noi punto di partenza per potere poi affrontare con cognizione di causa la maggiore limitazione di sovranità da parte degli Stati membri, per assurgere ad una vera e propria Costituzione europea.

Ripercorrendo, seppure in modo descrittivo, le tappe dei vari allargamenti avvenuti nell'ambito dell'Unione europea fino alla trattazione del quinto allargamento in tutte le sue sfumature, è stato considerato il ruolo delle istituzioni comunitarie nel periodo transitorio che si concluderà con l'adozione di un altro e successivo Trattato. In tale contesto, è risultata rilevante la trattazione del concetto giuridico di sovranità¹, in quanto ritenuto, a nostro

¹ Il concetto di sovranità, da sempre, per gli Stati ha rappresentato l'elemento fondamentale, e quindi l'elemento costitutivo e anche distintivo, del loro essere. Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, Padova, 1975, p. 98 ss. Cfr., altresì, E. CORTESE, voce *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 205 ss. Cfr., ancora, R. MORETTI, voce *Sovranità popolare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, p. 1 ss. Cfr. M. S. GIANNINI, voce *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 224 ss. Cfr., ancora, C. AMIRANTE, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003, p. XX. Cfr. L. TORCHIA, "Modelli di sovranità, fra l'Unione europea e Argentina", in www.forumcostituzionale.it, 2002, voce *Sovranità*. Cfr. S. F. REGASTO, *Le variabili della forma di governo parlamentare – I parlamentarismi nella prassi*, Cosenza, 2000, p. 65. Cfr. V. ONIDA, "Il difficile compito della Convenzione sull' "Avvenire dell'Europa"", in www.forumcostituzionale.it, 2002, voce *Convenzione europea*. Cfr. M. FIORAVANTI, S. MANNONI, "Il "Modello Costituzionale" europeo: tradizioni e prospettive", in G. BONACCHI, (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, p. 32. Cfr. G. TESAURO, "Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 235 ss. Per una visione critica Cfr. R. TREVES, "Discorso inaugurale", in A. CARRINO, (a cura di), *Kelsen e il problema della sovranità*, Napoli, 1990, p. 19 ss. Cfr., ancora, S. BARTOLE, "Osservazioni conclusive", in M. GANINO, G. VENTURINI, (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione. Europe tomorrow:*

avviso, assolutamente attuale in prospettiva di una integrazione giuridica a livello europeo.

Saranno esaminate, successivamente, le disposizioni riguardo il nuovo quadro istituzionale contenute nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, soffermandoci, innanzitutto, sul concetto giuridico di Costituzione², sulla natura del Trattato, rilevando il dibattito ancora aperto in dottrina, sulla ratifica e sulla revisione dello stesso Trattato in relazione ai procedimenti adottati dagli Stati membri e sulla teoria dei controlimiti³.

towards the enlargement of the Union, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 367 ss.

² La Costituzione è la fonte primaria di ogni ordinamento, alla quale tutte le altre fonti sono subordinate. Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale delle norme*, Torino, 1985, p. 3 ss. Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, p. 16. Cfr. F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, 2005, p. 4. Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, Padova, 1975, p. 328. Cfr., altresì, L. PALADIN, *La fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 124. Cfr., ancora, P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1999, p. 17. Cfr. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1996, p. 208. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale – Il sistema delle fonti del diritto*, Vol. I, Torino, 1987, p. 97 ss. Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, 1999, p. 11. Per una visione critica Cfr. M. LUCIANI, "Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico", in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006, voce *Costituzione europea*. Cfr., altresì, S. F. REGASTO, *L'interpretazione costituzionale – Il confronto tra "valori" e "principi" in alcuni ordinamenti costituzionali*, Rimini, 1997, p. 87. Cfr., ancora, L. ALBINO, *La progressiva costituzionalizzazione dell'Unione europea – Percorsi e processi tra ipotesi costituenti e consolidamenti normativi*, Torino, 2005, p. 40 ss.

³ La teoria dei *controlimiti*, quale patrimonio di valori comunque intangibile dall'ordinamento comunitario, elaborata per la prima volta in un caso italiano sottoposto alla giurisdizione della Corte Costituzionale italiana, sent. n. 183/73, del 27 dicembre 1973, *Frontini*, in *Giur. Cost.*, n. 18, pag. 2401, 1974. Cfr., altresì, A. RUGGERI, "Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)", in www.forumcostituzionale.it, voce *Trattato costituzionale*, 2005; Cfr. S. GAMBINO, "Diritti fondamentali, costituzioni nazionali e trattati comunitari", in www.federalismi.it, n. 4/2006. Cfr., ancora, T. GROPPI, "La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato", in www.astrid-online.it, 13/2005, voce *Costituzione europea*. Cfr. A. CELOTTO, "Il primato del diritto europeo nel Progetto di Costituzione", in www.giustamm.it - rivista di diritto pubblico, 2004, voce *Costituzione europea*. Cfr. A. CELOTTO, "Una nuova ottica dei "controlimiti" nel Trattato costituzionale europeo?", in www.forumcostituzionale.it, 2006, voce *Trattato costituzionale europeo*. Per una visione critica Cfr. L. AZZENA, "Prospettive evolutive in tema di applicazione del diritto europeo e ruolo dei giudici nazionali", in www.federalismi.it, n. 11/2005. Cfr., ancora, F. PALERMO,

In particolare, ci siamo chiesti se il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa possa definirsi Costituzione o se, al contrario, lo stesso Trattato non disponga solo del mero *nomen juris* avendo natura formale e materiale di un qualsiasi trattato internazionale. Inoltre, se le procedure costituenti e di revisione costituzionali, previste dal Trattato costituzionale per la sua revisione possano qualificarsi come costituenti o se possano essere, invece, qualificate attraverso le procedure previste nel costituzionalismo contemporaneo, quale costituzionalismo rigido e costituzionalmente garantito.

“Il Tribunale costituzionale federale e la teoria selettiva dei controlimiti”, in www.forumcostituzionale.it, voce *controlimiti*.

CAPITOLO PRIMO

EVOLUZIONE ISTITUZIONALE: DAL TRATTATO CECA AL TRATTATO DI NIZZA

Premessa

Le diverse idee di Europa rappresentate a Nizza si sono scontrate con esigenze ed aspirazioni difficilmente abdicabili da parte dei *partner* storici di maggiore rilievo dell'Unione Europea che nella prospettiva dell'inevitabile rimescolamento di pesi, ruoli e voti, indotto dall'allargamento, hanno, soprattutto nelle questioni di maggiore portata politica, irrigidito piuttosto che 'ammorbidito' le proprie posizioni, tanto da indurre ripensamenti anche circa l'efficacia del procedimento di revisione dei trattati. Infatti, le modifiche dei Trattati comunitari che si sono susseguite fino ad oggi hanno conservato, al di là della loro effettiva portata politico-istituzionale, pur sempre le caratteristiche di un negoziato istituzionale permanente, in forma di una progressiva revisione formale dei trattati, laddove innovazioni che non sono

condivise da tutti gli Stati membri sono destinate a fungere da corollari⁴, e quindi da allegati, privi di un autentico e generale valore normativo. Tuttavia, le contraddizioni e i ritardi del processo di integrazione europea non sono dovuti solo alle diverse idee di Europa, che ogni Stato membro ha assunto relativamente ai tempi e ai modi dell'unificazione politica e ai loro egoismi, ma anche relativamente ai condizionamenti che la globalizzazione implica sia nell'ambito economico, quanto nell'ambito dell'organizzazione sociale, nel rapporto, insomma, tra economia, società, politica e diritti di cittadinanza. In altri termini, per dirlo con Kelsen⁵, da un lato l'egoismo etico che unisce al primato dell'ordinamento statale l'egoismo di una politica imperialistica, dall'altro lato, l'umanitarismo, il pacifismo, che nell'ambito della politica internazionale, è l'immagine rovesciata dell'imperialismo.

Lo stesso ruolo dello Stato, quale protagonista dei fenomeni di trasformazione, viene messo in crisi, in quanto conseguenza dell'evoluzione dei suoi elementi costitutivi⁶. Infatti, il popolo risulta essere sempre meno vincolato alle rigide componenti religiose, linguistiche, etniche, quali elementi fondamentali, un tempo, dello Stato-Nazione, lasciando il posto, invece, alla cittadinanza europea con titolarità dei diritti prevalentemente economici. Mentre il territorio è sempre più aperto ai poteri sovranazionali. L'ordinamento giuridico risulta essere sempre meno espressione di un potere sovrano, esclusivo ed indivisibile, in quanto subisce la duplice influenza sia da parte dell'ordinamento comunitario e sia da parte degli ordinamenti costituzionali dei Paesi membri dell'Unione europea.

⁴ Cfr. C. AMIRANTE, *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Torino, 2001, p. XXI.

⁵ Cfr. H. KELSEN, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano, 1989, p. 58 ss.

⁶ Cfr. C. AMIRANTE, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003, p. XVI.

E' indubbio che un simile processo di integrazione sovranazionale fra ordinamenti interni si accompagni ad una contestuale crisi degli Stati, relativamente alla forma, ai contenuti, ma anche alle categorie interpretative, quali 'popolo', 'territorio' e 'sovranità', il cui rapporto veniva, per questo, assiologicamente inquadrato come Stato-Nazione e declinato nella specificità ed esclusività, di ogni singola esperienza nazionale⁷.

Al Trattato di Nizza è stato attribuito, al momento della sua ratifica, ma prima ancora in sede di lavori preparatori, un valore fondamentale per le sorti dell'Unione europea. Doveva essere il Trattato della svolta, della discontinuità con il passato. Doveva, insomma, trasformare le consuete esitazioni degli Stati membri circa il rafforzamento delle istituzioni comunitarie in un atteggiamento di segno opposto e finalmente favorevole ad una vera unione politica dotata di più ampi poteri sovrani, sulla base di nuovi criteri e canali di organizzazione che dessero piena attuazione al principio democratico, consentendo ai cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea di sentirsi effettivamente partecipi delle decisioni politiche fondamentali. Insomma, la svolta doveva essere intesa in direzione di un superamento del deficit non solo democratico⁸, ma anche di un deficit sociale ed internazionale, delle istituzioni comunitarie.

In realtà il superamento del deficit democratico risulta di estrema difficoltà in quanto da sempre è stato alimentato dalla progressiva prevalenza della mediazione economica su quella politico-giuridica e dalla correlativa predominanza dei poteri sovranazionali sui poteri sovrani del singolo Stato.

⁷ Cfr. S. GAMBINO, "Diritti fondamentali, costituzioni nazionali e trattati comunitari", in www.federalismi.it, n. 4/2006.

⁸ Deficit democratico inteso come sottorappresentazione dei cittadini e la non centralità del Parlamento. Deficit sociale inteso quale elemento ben radicato nell'integrazione negativa, che consiste nel fissare rigorosi limiti all'autonomia degli Stati, soprattutto in materia economica, privando gli stessi di efficaci strumenti di intervento. Deficit internazionale che va individuato nell'attuale assenza di una effettiva ed autonoma politica estera, sia economica che di difesa.

Alla luce di quanto detto risulta utile ai fini della nostra analisi ripercorrere, seppure in modo descrittivo, le tappe fondamentali del processo di integrazione europea.

Europa Unita? Dal Trattato CECA⁹ all'Atto Unico Europeo: origini ed evoluzione. Il ruolo degli Stati membri

L'idea di Europa unita affonda le sue radici in epoche molto antiche. Infatti, per molti secoli vi sono stati filosofi e politici che hanno prospettato e auspicato alcuni uno Stato europeo, altri una pace europea, altri ancora una federazione europea. Tutte queste idee¹⁰ sono state finalizzate all'unificazione europea.

Nel XX secolo la prima proposta, che traduce le precedenti correnti di pensiero in iniziativa politica, è dovuta al ministro degli esteri francese Briand che, nel 1930, presentò all'Assemblea della Società delle Nazioni un progetto di unione europea: *“organizzazione di un sistema di unione federale europea”*. Il progetto Briand anticipava, in sostanza, l'epoca della federazione europea e costituiva il precedente al mercato comune. Ma tale progetto, in realtà, non vide mai la luce a causa dello scoppio della seconda guerra mondiale¹¹.

Alla fine della guerra l'obiettivo prioritario per tutti gli Stati europei era la ricostruzione economica. Tale priorità risultava essere di notevole importanza anche per gli Stati Uniti d'America. A soddisfazione di tale scopo gli Stati Uniti d'America assunsero l'iniziativa di ricostruzione dell'Europa,

⁹ Il Trattato CECA è scaduto il 23 luglio 2002.

¹⁰ Così Dubois, Sully, Penn, Crucé, Saint Pierre, Saint Simon e Proudhon.

¹¹ Cfr. S. GUERRIERI, “Dalla Comunità a sei all'Unione a quindici. La costruzione europea tra allargamento e approfondimento”, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 69 ss.

attraverso l'*European Reconstruction Program*, ossia il Piano Marshall. Tale piano era assolutamente originale, non tanto per l'aiuto proposto, ma per il modo in cui venisse concesso lo stesso aiuto. In altri termini, l'offerta di aiuti americani richiedeva che gli Stati europei trovassero fra di loro una forma di cooperazione affinché potessero utilizzare tale sostegno. Gli Stati Uniti d'America offrivano grandi finanziamenti, ma gli Stati europei, come *condicio sine qua non*, avrebbero dovuto cooperare al fine di utilizzarli in comune.

Iniziarono così i primi negoziati che si conclusero con il Trattato di Parigi del 1948 istitutivo della Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (OECE)¹². Nel 1949, con il Trattato di Londra, nasceva il Consiglio di Europa, organizzazione che riuniva, all'epoca, i paesi dell'Europa occidentale e che nel tempo si è ampliata fino a comprendere oggi quarantasei paesi europei. Inoltre, con il Trattato di Bruxelles del 1948 nasceva l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) la quale aveva come obiettivo principale la cooperazione nel settore militare e di difesa.

Il 9 maggio 1950, giorno indicato come festa dell'Unione europea, il ministro degli esteri francese Schuman rendeva pubblica una dichiarazione¹³ con la quale proponeva di mettere la produzione francese e tedesca del carbone e dell'acciaio sotto una comune "Alta autorità". Inoltre, nella stessa

¹² Nel 1960 l'OECE, realizzati i suoi obiettivi fondamentali, ha modificato la sua composizione e la sua denominazione trasformandosi in Organizzazione di Cooperazione e Sviluppo Economico (OCSE) e perdendo il suo specifico carattere europeo, dal momento che del nuovo organismo sono entrati a far parte gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, l'Australia e la Nuova Zelanda.

¹³ L'ispiratore della dichiarazione Schuman è stato Jean Monnet, il quale sosteneva che "*le istituzioni indipendenti dagli Stati hanno una funzione demiurgica nella concezione comunitaria. È infatti la debolezza drammatica delle istituzioni degli Stati – Nazione che ha provocato le tragedie europee. Le istituzioni nuove debbono quindi essere il cuore dell'invenzione comunitaria, e sono esse, insieme all'impulso politico degli interessi, che debbono guidare la trasformazione delle relazioni tra gli Stati, secondo una gradualità segnata dai Trattati, verso gli obiettivi proposti.*"

dichiarazione veniva specificato, che nell'ambito di tale organizzazione avrebbero potuto aderire anche altri Paesi europei¹⁴.

Oggi tale affermazione può sembrare banale, ma in realtà rappresentava, per quel periodo storico, una proposta del tutto rivoluzionaria¹⁵. Infatti, dal punto di vista esclusivo degli interessi nazionali francesi, è certo che la proposta Schuman costituisce uno dei cardini storici del dopoguerra, poiché ha dato vita ad un nuovo quadro e ad una nuova struttura diplomatica, nella quale la Francia ha potuto impostare un gioco diplomatico di grande efficacia nel quale controllare e condizionare la ripresa di autonomia politica della Germania.

In sostanza, ciò che si voleva realizzare attraverso l'unione carbonifera, era una cessione di sovranità da parte dello Stato, anche se in un settore limitato, quale appunto l'unione del carbone e dell'acciaio. Sebbene la proposta Schuman fosse indirizzata in maniera esplicita alla Germania, era rivolta, nello stesso tempo, anche a tutti i paesi dell'Europa occidentale. A tale Unione, vi aderirono i Paesi del Benelux (Belgio, Olanda e Lussemburgo) e l'Italia. Il negoziato si apriva il 20 giugno del 1950 e si concludeva con la firma del Trattato di Parigi il 18 aprile 1951, ossia con la ratifica del Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). Detto accordo è entrato in vigore il 27 luglio 1952. Con il Trattato CECA si realizzava la prima unione doganale e così iniziava il processo di integrazione europea. Sotto la spinta e il successo della CECA, si ritenne di poter elaborare un progetto di Comunità sia politica quanto militare.

L'integrazione militare fu immediatamente, sull'onda dell'entusiasmo e dei consensi attribuiti in merito alla CECA, negoziata e il 27 maggio 1952

¹⁴ Cfr. B. OLIVI, *L'Europa difficile*, Bologna, 1998.

¹⁵ Negli anni Cinquanta lo sfruttamento dei ricchi giacimenti di carbone e acciaio della Ruhr e della Saar era stato in passato motivo di guerre tra Francia e Germania. Inoltre, a distanza di cinque anni dalla fine della seconda guerra mondiale gli Stati occidentali volevano evitare un nuovo isolamento della Germania, anche per contrastare il blocco sovietico.

venne adottato il Trattato per l'istituzione della Comunità Europea di Difesa (CED). Tale patto prevedeva un comando militare unificato e comune. Tuttavia, tale progetto ben presto fallì, sia per la mancata ratifica da parte del Parlamento francese, sia per le ostilità espresse da parte della Gran Bretagna.

Riguardo alla realizzazione di un'integrazione a livello politico si può dire che furono necessari degli accordi, che si svolsero nell'arco degli anni successivi. Infatti, nel giugno del 1955, il ministro degli esteri italiano convocò, a Messina, una Conferenza per il rilancio europeo, alla quale presero parte i ministri dei sei Paesi membri della CECA. In sostanza, durante detta conferenza si abbandonò la politica di integrazione europea per settori e si preferì una integrazione a livello orizzontale, ossia l'Unione economica dell'Europa, nel suo insieme, da realizzare attraverso la creazione di un mercato comune. Al termine della Conferenza di Messina venne presa in esame la proposta del ministro belga Spaak, che prevedeva l'istituzione di altre comunità in comparti diversi dell'economia. Nell'aprile del 1956 venne adottato il rapporto Spaak prevedendo l'istituzione di un'unica comunità economica e di una comunità per l'energia atomica. Il 25 marzo del 1957 vennero firmati i Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e Comunità Europea per l'Energia Atomica (CEEA o EURATOM), che entrarono in vigore il primo gennaio del 1958. In particolare, il Trattato CEE era per lo più una intesa di procedure delle quali dovevano essere protagoniste le istituzioni comunitarie. Si trattava, quindi, di un Trattato quadro, in cui il trinomio Istituzioni-procedure-obiettivi prefigurava quella struttura di negoziato permanente, che sarà la caratteristica peculiare dei decenni a venire. Per pervenire, infatti, all'integrazione economica erano necessarie imponenti armonizzazioni o unificazioni legislative, allo scopo di creare delle politiche comuni da gestire a livello europeo, politiche che dovevano includere tutti i grandi settori della vita economica e sociale in cui le grandi disparità legislative imponevano l'integrazione normativa.

Successivamente venne previsto un periodo transitorio, diviso in tre tappe, ognuna della durata di quattro anni, nel corso delle quali l'integrazione economica si sarebbe attuata progressivamente. Inizialmente, si cominciò con l'adozione di misure economiche, finanziarie e monetarie necessarie a ravvicinare le legislazioni dei vari Stati, al fine di fronteggiare la nuova realtà del mercato comune.

Nel 1960 si notarono gli effetti positivi sulle economie nazionali relativi alla riduzione dei dazi e all'abbattimento delle barriere doganali. Nello stesso periodo, sette Paesi europei, guidati dalla Gran Bretagna, creavano l'EFTA¹⁶ (*European Free Trade Association*), ossia un'area di libero scambio.

Nel 1965, quando la Commissione europea propose l'istituzione di un bilancio autonomo della Comunità e un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, ci fu la crisi e la Francia si allontanò dalla Comunità. La situazione si sbloccò nel dicembre dello stesso anno, quando la Francia si rese conto che, tutto sommato, l'allontanamento non aveva prodotto risultati positivi né verso l'ordinamento interno né verso la stessa Comunità europea.

Nel gennaio del 1966, i ministri degli esteri dei sei Stati membri firmarono il compromesso di Lussemburgo, con il quale decisero che il principio dell'unanimità avrebbe sostituito il voto a maggioranza in seno al Consiglio, relativamente a tutti i casi in cui, sarebbero stati messi in gioco interessi importanti, anche, solamente, per uno degli Stati membri.

Dopo un periodo di crisi, non solo a livello europeo, ma anche a livello mondiale, che caratterizzò gli anni settanta e che portò ad un notevole rallentamento del processo di integrazione europea, si sentì l'esigenza di dare un nuovo impulso alla cooperazione europea.

¹⁶ Tale area di libero scambio permetteva alla Gran Bretagna di mantenere la sua posizione di privilegio negli scambi commerciali con il *Commonwealth* in una misura che non sarebbe stata possibile se fosse entrata a far parte della Comunità Economica Europea.

In tale senso la Commissione europea, presieduta da Delors, nel giugno del 1985, presentò un Libro bianco per il completamento del mercato interno. Tale documento si poneva come obiettivi principali: l'integrazione dei mercati nazionali della Comunità, per trasformarli in un immenso mercato unico; rendere tale mercato in espansione in modo da risultare estremamente dinamico; garantire la flessibilità necessaria per canalizzare al meglio le risorse umane, materiali e finanziarie verso i settori di utilizzazione ottimali. Tali obiettivi costituirono, poi, la base della Conferenza intergovernativa che si aprì il 9 settembre del 1985 e nella quale furono stabilite le strategie da adottare al fine di rilanciare il processo di integrazione europeo¹⁷.

La Conferenza intergovernativa terminò i suoi lavori nel febbraio del 1986 con l'adozione dell'Atto Unico Europeo, quale primo grande tentativo di riforma dei Trattati di Roma. Infatti, era ormai provato che senza una revisione dei testi fondamentali dell'integrazione sarebbe venuto a mancare gran parte dell'interesse essenziale al proseguimento dell'impresa.

La finalità più rilevante, posta in essere dall'Atto Unico, era la realizzazione, entro il 31 dicembre del 1992, del mercato unico, inteso come spazio senza frontiere interne, nel quale fosse assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali¹⁸. L'Atto Unico Europeo, contenente le modifiche apportate ai Trattati istitutivi delle Comunità, è composto da tre parti. Il Titolo I prevede le disposizioni comuni in merito alla cooperazione politica, formalizzando, inoltre, la costituzione del Consiglio

¹⁷ Il mandato della Conferenza Intergovernativa era *“di elaborare, in vista di far progredire la Unione europea, un trattato sulla politica estera e la sicurezza comune sulla base dei progetti franco-tedesco e britannico; le modifiche del Trattato CEE, conformemente all'art. 236 del Trattato necessarie alla messa in opera degli adattamenti istituzionali concernenti il processo di decisione del Consiglio, i poteri di esecuzione della Commissione e i poteri del Parlamento europeo, nonché l'estensione a nuovi campi di attività, secondo le proposte fatte dai comitati.”*

¹⁸ Ai sensi dell'art.14 TCE, ex 7A TCE.

europeo. Il Titolo II dispone le modifiche istituzionali, in particolare l'istituzione del Tribunale di primo grado; l'ampliamento dei poteri del Parlamento¹⁹ e la previsione di una nuova procedura di cooperazione²⁰. Infine, il Titolo III contiene le disposizioni relative alla cooperazione europea in materia di politica estera. A ciò è da aggiungere l'estensione a numerosi settori del regime di voto a maggioranza qualificata, al fine di favorire l'armonizzazione delle legislazioni nazionali per la realizzazione del mercato interno, ai sensi dell'art. 95, ex 100a TCE e il riconoscimento al Consiglio del potere di delega in favore della Commissione per l'esercizio di potestà normative a carattere esecutivo, ai sensi dell'art. 202, ex art. 145 TCE.

Relativamente alle posizioni assunte dai Paesi membri, è da rilevare che, fatta eccezione per l'Irlanda, tutti gli altri Stati della Comunità europea, che si sono vincolati al dettato del Trattato delle Comunità europee, hanno aderito alle Comunità stesse su un piano generale di trasferimento dei poteri. Ad esclusione, del Portogallo che ha modificato la sua Costituzione prima dell'adesione.

¹⁹ Le disposizioni dell'Atto Unico conferiscono al Parlamento un potere di "parere conforme" per gli accordi di adesione, di associazione e di cooperazione con i paesi terzi e quelli in via di sviluppo.

²⁰ La procedura di cooperazione tra Parlamento e Consiglio per le decisioni rese maggioranza qualificata nei settori del mercato interno, della politica sociale, della coesione economica e sociale e della ricerca. Tale procedura può essere riassunta come segue: *a)* il Consiglio, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento, stabilisce una posizione comune tra i governi nazionali. Questa viene quindi sottoposta all'esame del Parlamento, che entro un termine di tre mesi può aderirvi, respingerla o emendarla. Entro un termine di un mese la Commissione decide se far propri o meno gli emendamenti del Parlamento; *b)* il Consiglio procede quindi ad una seconda lettura della proposta della Commissione, eventualmente emendata dal Parlamento; *c)* in caso di rigetto da parte del Parlamento, il Consiglio deve pronunciarsi all'unanimità. Se il Parlamento ha proposto emendamenti, il Consiglio deve votare a maggioranza qualificata nei casi in cui la Commissione non li ha accolti; *d)* in mancanza di una decisione del Consiglio entro un termine di tre mesi, la proposta della Commissione è considerata non adottata, e quindi decade.

Dunque, non sono state adottate disposizioni specifiche a favore dell'ordinamento comunitario, ma, vi è stata una tendenza, in buona sostanza, al rispetto delle procedure *ad hoc* all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati riguardo all'adozione dei Trattati comunitari. Infatti, mentre tra i sei Paesi fondatori, solo la Costituzione del Lussemburgo richiedeva la maggioranza dei due terzi, per le Costituzioni della Danimarca, dell'Irlanda, della Grecia e della Spagna si sono seguite procedure speciali; in quanto, l'adozione di una legge a maggioranza semplice non era più ritenuta sufficiente²¹. Anche l'Atto Unico Europeo è stato approvato e ratificato sulla base delle disposizioni già esistenti. Allo stesso modo del Trattato CE anche in questo caso, è da rilevare che solo l'Irlanda ha modificato la Costituzione, in seguito al ricorso giurisdizionale di un privato, che sosteneva l'incostituzionalità dell'Atto Unico.

Ciò è sicuramente sorprendente, soprattutto, laddove i Tribunali, e in alcuni casi le Corti Costituzionali, hanno affrontato dal punto di vista Costituzionale la questione relativa all'adesione degli Stati alla Comunità Europea, sulla base dei Trattati istitutivi. Infatti, per detti Tribunali era impossibile accettare l'incondizionato e assoluto primato del diritto comunitario sulle Costituzioni nazionali²², come, invece, auspicava la Corte di

²¹ Cfr. M. CLAES, "Le <<clausole europee>> nelle costituzioni nazionali", in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2005, p. 283 ss.

²² Tale tesi è detta teoria dei *controlimiti*, elaborata per la prima volta in un caso italiano sottoposto alla giurisdizione della Corte Costituzionale italiana, sent. n. 183/73, del 27 dicembre 1973, *Frontini*, in *Giur. Cost.*, n. 18, pag. 2401, 1974. In sostanza, nella sentenza in questione è stato sostenuto relativamente all'articolo 11 della Costituzione italiana che esso dispone, per il trasferimento di poteri e per la cessione di sovranità alle Comunità europee, sia necessaria una legge ordinaria. Ciò non permette, quindi, l'assoluto primato dei Trattati e del diritto derivato, ma in questo senso risulta necessaria una interpretazione delle norme in questione tenendo conto del testo costituzionale nazionale nella sua interezza. Infatti, è possibile accettare alcuni contrasti con le disposizioni costituzionali, ma sicuramente non è possibile intaccare il nocciolo duro della Costituzione, ossia i diritti inviolabili dell'uomo o i principi fondamentali dell'ordine costituzionale. Dunque, il diritto comunitario non può avere precedenza sui principi fondamentali. Inoltre è da sottolineare che, il ricorso all'art. 11 Cost., è frutto di una manipolazione interpretativa. Infatti, il

giustizia delle Comunità europee²³, in questo caso le divergenze tra Corte di giustizia e Corti nazionali sono state piuttosto rilevanti.

In particolare, la Corte di giustizia ha sostenuto che, nelle materie di competenza comunitaria, non esisterebbero limiti. Mentre, rivolgendo l'attenzione all'ordinamento giuridico italiano, la Corte Costituzionale ha ritenuto che il diritto comunitario non è sempre e comunque preferito alla disciplina nazionale e non esiste un concorso libero tra fonti interne ed europee.

Esistono, infatti, dei limiti generali all'operatività del diritto comunitario, assolutamente trasversali, che prescindono dal settore di competenza materiale interessato. Tali limiti, che coincidono con quelli posti alla revisione costituzionale, *ex art. 138 Cost.*, consistono nei principi supremi dell'ordinamento costituzionale e nei diritti inalienabili della persona umana, i quali caratterizzano in modo così qualificante il nostro ordinamento da essere insuscettibili di qualsiasi modifica o deroga. In tale ambito, dunque, il primato del diritto comunitario sui diritti nazionali non si realizza.

costituente nella redazione di tale articolo ha pensato all'unica organizzazione internazionale a cui l'Italia, all'epoca, era vincolata, ossia all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Tuttavia, successivamente tra le organizzazioni contemplate dall'articolo in questione dovrebbe rientrare anche la Comunità europea. In modo che le eventuali deroghe, che i trattati rechino a norme costituzionali, risulterebbero legittime in quanto troverebbero il loro fondamento ai sensi dell'art. 11 Cost. È da rilevare che detta teoria è stata seguita anche dalla Corte Costituzionale tedesca.

²³ Infatti, nella sentenza *Costa/Enel*, del 1964, (sent. 15-7-1964, in causa 6/64, *Costa/Enel*, in *Raccolta*, 1964, p. 1141.) la Corte di Giustizia aveva già pronunciato due importanti constatazioni in merito ai rapporti tra il diritto comunitario e gli ordinamenti nazionali. Secondo la prima pronuncia, gli Stati membri avrebbero dovuto rinunciare definitivamente ai propri diritti di sovranità, trasferendoli ad una Comunità da loro stessi creata. Tali diritti non potevano essere revocati con misure unilaterali incompatibili con il concetto di Comunità. Con la seconda pronuncia la Corte dichiarava che il Trattato CE sancisce il principio che nessuno Stato membro può opporsi alla piena e uniforme applicazione del diritto comunitario su tutto il territorio della Comunità.

I diritti fondamentali nei Trattati istitutivi delle Comunità europee e l'iper-attivismo della Corte di giustizia. Esiste una forma di tutela giurisdizionale?

I Trattati istitutivi delle Comunità europee, a differenza delle Costituzioni dei singoli Stati membri, non contengono alcuna norma relativa alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. La mancata previsione di un sistema di diritti individuali ha portato parte della dottrina ad escludere la possibilità di considerare i Trattati come una vera e propria Costituzione²⁴.

È noto che, al momento dell'istituzione delle Comunità europee, l'individuo veniva considerato solo se era protagonista di un processo, sviluppatosi a livello economico, in cui cooperavano gli Stati membri. Anche quelle poche disposizioni, che prevedono la tutela dei diritti fondamentali, in realtà, sono strumentali al raggiungimento degli scopi dei Trattati istitutivi, e dunque i diritti vengono tutelati e garantiti limitatamente alla realizzazione del mercato comune.

Nel Trattato CEE sono delineati i principi fondamentali della Comunità economica, fondamento dei quali è la libertà economica, sottesa agli obiettivi enunciati nel Trattato in questione. Essa si attua attraverso le disposizioni in materia di concorrenza, di libera circolazione delle merci, dei capitali e dei lavoratori, in materie relative alla libertà di stabilimento e di prestazione di servizi. Nell'intenzione e nella volontà degli Stati membri, vi era la convinzione che il Trattato CEE non doveva essere altro che la regolamentazione, in termini giuridici, di una integrazione economica²⁵.

²⁴ Cfr. A. APOSTOLI, *La "Carta dei Diritti" dell'Unione Europea*, Brescia, 2000, p. 3.

²⁵ Nel Trattato CECA erano previste solamente delle competenze a livello tecnico che non davano la possibilità di interpretare norme in relazione ai diritti fondamentali.

La mancata tutela dei diritti fondamentali trova, però, anche una motivazione di ordine politico. Infatti, al momento della firma del Trattato CEE, la Francia non aveva ancora ratificato la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dunque difficilmente avrebbe espresso parere favorevole al Trattato CEE se fossero state inserite norme a tutela delle libertà fondamentali. Tuttavia, la mancanza di disposizioni in materia, creava alcuni contrasti tra gli ordinamenti nazionali e lo stesso ordinamento comunitario. In particolare, la questione si poneva in riferimento alla produzione degli atti di diritto derivato: regolamenti, direttive e decisioni. Gli atti in questione, infatti, avrebbero potuto produrre, in alcuni casi, una violazione dei diritti fondamentali previsti dall'ordinamento giuridico costituzionale di uno o più Stati membri. Ciò si sarebbe potuto verificare in quanto negli ordinamenti degli Stati membri alla Comunità europea i diritti fondamentali erano, e sono, garantiti e tutelati, in misura chiaramente diversa dagli ordinamenti giuridici di ogni Stato membro.

Il vuoto normativo, in materia di diritti e principi fondamentali, relativamente ai Trattati CEE, CEEA e CECA, è stato in parte colmato dall'*iper-attivismo* della Corte di Giustizia delle Comunità europee, attraverso l'interpretazione autentica delle norme comunitarie, in conformità al dettato contenuto nei Trattati sopra menzionati. Infatti, nell'ordinamento comunitario, al pari di altri ordinamenti sprovvisti di una Costituzione formale, o anche dotati di una Costituzione priva del catalogo dei diritti fondamentali, è principalmente l'organo giurisdizionale deputato al riconoscimento e alla tutela dei diritti fondamentali²⁶.

È da rilevare che il giudice comunitario ha adempiuto a tale compito con grande energia, valicando, in molti casi, i limiti della mera attività

²⁶ Cfr. A. APOSTOLI, *Op. cit.*, p. 11 ss.

interpretativa, così da sconfinare in una vera e propria attività di *law-making*²⁷. Nel corso degli anni, la Corte ha sviluppato, in una lunga serie di sentenze, il concetto secondo il quale i diritti fondamentali dell'uomo devono essere tutelati, e quindi, intesi come parte integrante dei principi generali dell'ordinamento comunitario.

Il giudice comunitario, attraverso una evoluzione molto rapida della sua giurisprudenza, ha disposto, anche sotto la pressione di alcune Corti Costituzionali nazionali, in particolare la Corte Costituzionale italiana²⁸ e quella tedesca²⁹, l'incorporazione dei diritti fondamentali dell'uomo tra i principi generali del diritto comunitario, di cui, lo stesso giudice, garantisce l'osservanza³⁰. Successivamente, la Corte di Giustizia ha ribadito tale principio, affermando, inoltre, che la tutela dei diritti fondamentali, di cui essa garantisce l'osservanza, è caratterizzata dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalle norme della Comunità internazionale³¹ e dai diritti

²⁷ Cfr. A. APOSTOLI, *Op. cit.*, p. 13.

²⁸ La Corte Costituzionale italiana, nella sent. n. 183/73 del 27 dicembre 1973, *Frontini*, dichiara che il trasferimento di competenze alla Comunità e le conseguenti limitazioni alla sovranità italiana “*possono comportare per gli organi CEE un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili inalienabili della persona. Ed è ovvio che, qualora dovesse mai darsi all'art.189 del Trattato CEE una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i principi fondamentali*”.

²⁹ La Corte Costituzionale tedesca nel caso *Solange I*, del 29 maggio 1974, sulla scia della pronuncia della Corte Costituzionale italiana afferma che qualora si verifichi un contrasto tra le norme di diritto comunitario derivato e quelle costituzionali relative ai diritti umani saranno applicate le norme costituzionali.

³⁰ V. sent. 12 novembre 1969, in causa n. 29/69, *Stauder c. Città di Ulm – Sozialamt*, in *Raccolta*, 1969, p. 459 ss.

³¹ La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 ha dato corso alla produzione di altre dichiarazioni di diritti. Tra queste la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma nel 1950, che ha giocato un ruolo fondamentale relativamente ad un nuovo modo di intendere i diritti dell'individuo. Ciò è stato visibile anche nelle Costituzioni nazionali, specialmente quelle approvate dopo la seconda guerra mondiale, come quella Italiana del 1948 e quella tedesca del 1949. Detta

garantiti dalla CEDU³². Un modo, insomma, per definire un nuovo sistema fondato sulla tutela dei diritti che sia coerente con i vari livelli attuati in sede regionale, statale e sovranazionale, attraverso il *multi-level constitutionalism*³³, che si basa sulla teoria di costituzione e di costituzionalismo.

L'evoluzione dei Trattati istitutivi: cosa è cambiato a livello istituzionale.

Al momento in cui sono stati firmati i Trattati di Roma del 1957, le istituzioni principali previste dai tre Trattati erano: per la CECA, l'Alta Autorità, il Consiglio speciale dei ministri, l'Assemblea comune e la Corte di giustizia; per la CEE e per la CEEA rispettivamente la Commissione, il Consiglio dei ministri, l'Assemblea parlamentare e la Corte di giustizia. Inoltre, era prevista, sebbene non avesse una precisa sistemazione, la Banca europea per gli investimenti. Successivamente, venne stipulata una Convenzione relativa a talune Istituzioni comuni alle Comunità europee, allegata al Trattato di Roma, con la quale la Corte di giustizia e l'Assemblea parlamentare divennero istituzioni comuni alle tre organizzazioni, ciò per evitare la triplicazione del lavoro delle stesse istituzioni³⁴. Con la stessa

tendenza evolutiva rispetto ai diritti fondamentali è stata poi ripresa dagli sviluppi costituzionali che hanno accompagnato la transizione democratica nella seconda metà degli anni settanta in Grecia, in Spagna e in Portogallo, in questo senso Cfr. P. POLICASTRO, "A new garment for an old question: 'A clash between man's rights and Citizens' rights in the enlarged Europe?", in J. NERGELIUS, (a cura di), *Nordic and other European Constitutional Traditions*, Boston, 2006, p. 77.

³² V. sent. 28 ottobre 1975, in causa n. 36/75, *Rutili c. Ministre de l'Intérieur*, in *Raccolta 1975*, p. 1219 ss.

³³ Cfr. P. POLICASTRO, *Op. Cit.*, p. 76 ss.

³⁴ Cfr. C. ZANGHI', *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2005.

Convenzione veniva unificato anche il Comitato economico e sociale, previsto dai Trattati CEE e CEEA.

Lo sviluppo delle attività comunitarie, fece rilevare le problematiche connesse al fatto che gli organi esecutivi fossero separati, comportando una difficoltà di coordinamento e di efficienza a livello amministrativo. Al fine di sopperire a dette difficoltà, venne adottato, nel 1965, il Trattato che istituisce un Consiglio Unico ed una Commissione Unica delle Comunità Europee. Nel luglio del 1967, infatti, entrò in vigore il Trattato di Bruxelles sulla fusione degli esecutivi. Detto Accordo prevedeva l'istituzione di un Consiglio unico e di una Commissione unica per le Comunità europee, sostituendo i due Consigli dei ministri della CEE e della CEEA e il Consiglio speciale dei ministri della CECA, unificando la struttura amministrativa di supporto e creando un Comitato composto dai rappresentanti permanenti degli Stati membri, il CO.RE.PER., con il compito di preparare i lavori del Consiglio. La Commissione unica ha sostituito l'Alta Autorità e le due Commissioni, modificando gradualmente il numero dei membri. La fusione, però, era solamente organica, in quanto rimanevano tre ordinamenti distinti e ogni istituzione conservava le competenze che le erano attribuite dai Trattati istitutivi. Il Trattato sulla fusione degli esecutivi, prevedeva, infine, l'istituzione di una Corte dei Conti unica per le tre Comunità.

Nel 1979 vi è stata la prima elezione a suffragio universale diretto dell'Assemblea parlamentare. Negli anni successivi, tale istituzione ha cambiato nome, divenendo Parlamento europeo, ciò venne sancito, in modo formale, con l'Atto Unico Europeo.

Sempre con l'Atto Unico sono stati istituiti il Tribunale di primo grado, per rispondere all'esigenze della Corte di Giustizia, e il Consiglio Europeo, un organo di cooperazione politica che riunisce i Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, il Presidente della Commissione della Comunità europea, assistiti dai ministri degli affari esteri e da un membro della Commissione.

Il Trattato di Maastricht una nuova fase nella storia dell'integrazione europea: la svolta dell'Unione europea e i cambiamenti avvenuti negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri.

Tuttavia, sebbene gli sforzi profusi, l'Atto Unico Europeo aveva lasciato delle insoddisfazioni per ciò che concerneva la svolta decisiva dell'integrazione europea, in particolare relativamente alla politica economica e monetaria. In questo senso, sono state convocate due Conferenze intergovernative una sull'unione politica, l'altra sull'unione economica e monetaria. Ai sensi dell'art. 236 TCE, relativo alla modifica dei Trattati, le due conferenze hanno iniziato i lavori. Il 7 febbraio del 1992 è stato firmato il Trattato di Maastricht ed è entrato in vigore il primo novembre del 1993.

Con il Trattato di Maastricht³⁵, o anche Trattato sull'Unione Europea (TUE), si è inaugurata una nuova fase per la storia dell'integrazione europea. Il Trattato in questione ha comportato una rilevante trasformazione dell'assetto istituzionale comunitario e ha, soprattutto, rappresentato un notevole progresso nel cammino dell'unione politica.

Nel Trattato di Maastricht l'ambito, in cui si muove l'Unione Europea, è rappresentato da un lato dalle Comunità europee e dall'altro dalle politiche e dalle forme di cooperazione. Secondo un'immagine figurata l'Unione è stata definita come una costruzione a tre "pilastri", collegati tra loro da un architrave e da una base. Il primo pilastro, di cui l'Unione mantiene integralmente il cosiddetto *acquis communautaire* e che comprende i titoli II,

³⁵ Il Trattato di Maastricht ha istituito l'Unione europea e ha emendato senza sopprimerli i Trattati CEE, CEEA e CECA. Dal momento in cui è stato ratificato il Trattato di Maastricht, il sistema dell'Unione europea e delle Comunità europee si è basato sui tutti e quattro i Trattati sopra menzionati.

III e IV di detto Trattato, è costituito dalle Comunità europee³⁶ ed ha carattere prettamente istituzionale. Il secondo, comprende il titolo V e concerne la politica estera e di sicurezza comune, la PESC, e infine il terzo, comprende il titolo VI e riguarda il settore della giustizia e affari interni, GAI. Il secondo e il terzo pilastro sono di natura squisitamente intergovernativa, in altre parole sono esterni all'ambito istituzionale comunitario³⁷. Le modifiche apportate al Trattato CEE, e anche a quelli CECA e CEEA, al fine di creare una "Comunità europea³⁸", riguardano, in modo specifico, l'apparato istituzionale, il procedimento decisionale, l'ampliamento dei settori di competenza e il rafforzamento di altri settori. Particolarmente significativa è l'istituzione della cittadinanza dell'Unione, non tanto per i suoi contenuti, quanto per il valore simbolico ed ideale che essa comporta.

Il nuovo approccio, avviato dal TUE, tende a dare, da un lato, rilevanza ai cittadini degli Stati membri, dall'altro ad avvicinarli e coinvolgerli maggiormente nel processo di integrazione. L'Unione, dunque, muovendosi in questo senso prende le decisioni il più vicino possibile ai cittadini, rispetta i diritti fondamentali dell'uomo, rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, agisce nel rispetto del principio di sussidiarietà³⁹.

Altra novità rilevante è costituita dall'instaurazione dell'unione economica e monetaria da realizzarsi attraverso tre fasi, con l'istituzione di organi specifici: la Banca Centrale Europea e il Sistema europeo delle Banche

³⁶ La Comunità europea o CE, la Comunità del carbone e dell'acciaio o CECA, la Comunità europea dell'energia atomica, CEEA, o anche EURATOM.

³⁷ Cfr. N. PARISI – D. RINOLDI, "Sviluppo delle Comunità europee, evoluzione dell'Unione integrazione degli Stati membri", in N. PARISI e D. RINOLDI, (*a cura di*), *Giustizia e affari interni nell'Unione europea*, Torino, 1998, p. 14 ss.

³⁸ Tale espressione sostituisce quella precedente di Comunità economica europea. Infatti, con il Trattato UE la denominazione Comunità economica europea (CEE) è stata sostituita con quella di Comunità Europea (CE), per intendere una maggiore integrazione in tutti i settori e non solo in ambito economico.

³⁹ Cfr. G. STROZZI, *Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2005.

centrali. In sostanza, il Trattato sull'UE ha confermato il quadro istituzionale precedente integrandolo con il Comitato delle regioni e con le specifiche strutture dell'unione economica e monetaria.

Per gli Stati membri, il Trattato di Maastricht ha costituito un punto di svolta a livello costituzionale, proprio perché considerato foriero di grandi innovazioni. La questione si è posta anche per quattro dei sei Paesi membri originari, il Belgio⁴⁰, l'Olanda, l'Italia e il Lussemburgo. In questi Stati, infatti, non è stata necessaria alcuna riforma a livello costituzionale e il Trattato è stato ratificato con legge ordinaria.

In Italia, in particolare, i Trattati istitutivi delle Comunità, e quelli che li hanno modificati, sono stati resi esecutivi, appunto, con legge ordinaria. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 399/1987, mantenendo fermo il rispetto dei diritti fondamentali del nostro sistema costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana, ha stabilito che *“le norme comunitarie si sostituiscono a quelle della legislazione interna e, se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale, devono ritenersi equiparate a quest'ultime in virtù del disposto dell'art.11 della Costituzione”*.

In altri termini, nell'ordinamento italiano i Trattati comunitari godono di una “copertura” costituzionale speciale⁴¹, fornita dall'art. 11. In più, da tale interpretazione ne discende che, in primo luogo, i Trattati comunitari, anche se eseguiti con legge ordinaria possiedono una forza che consente loro di derogare alla Costituzione ed essere pertanto equiparabili alle norme costituzionali⁴² con l'unico limite del rispetto dei diritti fondamentali; poi,

⁴⁰ In Belgio pur non ponendosi problemi di costituzionalità, è stato necessario fare approvare il Trattato dalle tre comunità etnico-linguistico, francese, fiamminga e germanofona.

⁴¹ In questo senso Cfr. C. ZANGHI', *Op. cit.*, p. 30.

⁴² Tuttavia è da rilevare che a tale proposito la Corte di giustizia delle Comunità europee e la Corte Costituzionale italiana hanno fornito differenti interpretazioni in merito. Mentre la Corte di giustizia ha ritenuto che quelli nazionali siano ordinamenti ormai inseriti nell'ordinamento sovranazionale, così da formare un unico sistema giuridico (V. sent. 9 – 3 –

anche nei confronti delle leggi ordinarie, essi risultano dotati di una particolare forza in quanto possono resistere all'abrogazione derivante da leggi o atti aventi forza di legge⁴³. Per quanto concerne la ratifica del Trattato di Maastricht, si è ritenuto che la copertura offerta dall'art. 11 Cost. abbia escluso la necessità di ricorrere ad una legge di revisione per la sua esecuzione e quindi si è proceduto all'adozione della legge di autorizzazione alla ratifica ed esecuzione del 29 ottobre 1992, n. 454.

In Danimarca, il Trattato è stato approvato sulla base di una generale disposizione di trasferimento di poteri, attraverso l'indizione di un referendum, che ha avuto, però, esito negativo. Le motivazioni del rifiuto danese avevano ad oggetto la terza fase dell'unione monetaria, la cittadinanza dell'Unione, e la partecipazione della Danimarca alla cooperazione giudiziaria e di sicurezza comune, qualora queste avessero determinato significative cessioni di sovranità. Successivamente, sono state poste una serie di garanzie da parte dell'Unione europea, intese a risolvere le preoccupazioni danesi, che si dovevano applicare, quindi, unicamente alla Danimarca, quali la supervisione del Governo danese, nel caso di approvazioni di leggi, garantito il controllo della Corte di Giustizia e dei tribunali nazionali. Si tratta, in sostanza, di una decisione ed una dichiarazione che impegnano contemporaneamente i dodici membri, nonché tre dichiarazioni unilaterali, formulate dalla Danimarca, delle quali il Consiglio europeo ha preso conoscenza. In seguito a ciò, è stato indetto nuovamente il referendum nel

1978, in causa n. 106/77, *Amministrazione italiana delle finanze c. S.p.A. Simmenthal*, in *Raccolta*, 1978), viceversa, la nostra Corte Costituzionale ha sostenuto che debba permanere una distinzione ed autonomia dogmatica tra gli stessi ordinamenti giuridici. Infatti, secondo la Corte costituzionale i due ordinamenti devono rimanere "autonomi e distinti, ancorché coordinati", con la conseguenza che al sorgere della norma comunitaria l'ordinamento interno, piuttosto che accoglierla nel suo seno, si ritrarrebbe e non verrebbe in rilievo (V. sent. Corte Costituzionale, *Granital*, n. 170/1984, in www.cortecostituzionale.it), in questo senso Cfr. G. GUZZETTA – F. S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2006, p. 64.

⁴³ V. sent. Corte Costituzionale, 20 maggio 1996, n. 96, in www.cortecostituzionale.it.

1993, che, questa volta, ha ottenuto esito positivo. Si è proceduto, così, alla ratifica del Trattato, senza apportare modifiche alla Costituzione.

In Germania, in Francia, in Irlanda, in Spagna e in Portogallo la ratifica è avvenuta, invece, in seguito alle revisioni costituzionali intervenute all'interno degli ordinamenti nazionali.

In Germania, la ratifica del Trattato UE, è stata soggetta all'adozione di una legge costituzionale, la legge del 21 dicembre 1992, che ha inserito nella Costituzione nuove disposizioni. La legge in questione ha previsto la partecipazione all'Unione attraverso una formulazione più ampia, laddove vengano previsti i trasferimenti di sovranità attraverso una semplice legge, ha disposto, altresì, la previsione di altre disposizioni, che introducano espressamente il diritto di voto e il diritto di eleggibilità a beneficio dei cittadini dell'Unione, ed in ultimo, ha previsto il trasferimento di competenze dalla *Bundesbank* alla Banca Centrale Europea.

In Francia⁴⁴, il *Conseil constitutionnel*, al momento in cui è stato interpellato a pronunciarsi in merito alla costituzionalità del Trattato di Maastricht, con la decisione del 9 aprile 1992, ha sostenuto che, alcune sue previsioni, si ponevano in contrasto con la Costituzione. In particolare riguardo al riconoscimento del diritto di voto e del diritto di eleggibilità ai non cittadini francesi; all'istituzione di una Unione economica e monetaria, e alle misure relative all'entrata ed alla circolazione delle persone. La legge costituzionale n. 92-554, adottata il 25 giugno 1992, ha aggiunto un nuovo

⁴⁴ In Francia, anteriormente alla revisione del giugno 1992, non esisteva nei testi costituzionali, alcuna base specifica per la partecipazione alle Comunità europee. L'unica base utilizzabile era costituita da una parte del preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946 che dispone "*sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix*". Con le successive riforme, la Costituzione francese, riconosce ai trattati internazionali regolarmente ratificati "*une autorité supérieure à celle des lois*", ex art. 55, e prevede anche la possibilità di sottoporli, prima della relativa ratifica, ad un controllo di costituzionalità ad opera del *Conseil Constitutionnel*, ex art. 54. Nel caso in cui il Consiglio dichiari l'incompatibilità del trattato internazionale con la Costituzione, l'autorizzazione a ratificare il trattato non può intervenire se non dopo una revisione costituzionale, in questo senso Cfr. C. ZANGHI', *Op. cit.*, p. 29 ss.

titolo, il titolo XIV, ed in particolare l'art. 88 che risolve le incompatibilità sopra dette e attribuisce valore costituzionale alla partecipazione della Francia al processo di integrazione comunitaria. La ratifica del Trattato è stata poi approvata attraverso referendum popolare⁴⁵.

In Irlanda, secondo la procedura già adottata per l'adesione alle Comunità e per la successiva ratifica dell'Atto Unico, una revisione costituzionale e il referendum hanno autorizzato lo Stato a ratificare il Trattato sull'Unione Europea e a diventare membro dell'Unione stessa.

Per il Portogallo si è proceduto alla modifica della Costituzione⁴⁶, ex art. 7, co. 6, così introdotto, è stata prevista la delega di alcuni poteri necessari alla costruzione europea. Ciò ha permesso, successivamente, la ratifica del Trattato.

Anche per la Spagna è stata necessaria la modifica della Costituzione prima, e poi l'approvazione del Trattato. Infatti, a seguito della decisione del Tribunale Costituzionale del primo luglio del 1992, il Parlamento ha prima approvato il testo modificato della Costituzione (22 e 30 luglio 1992) e, quindi, approvato il Trattato sull'Unione europea, con deliberazione, prima, del Congresso dei deputati il 29 ottobre 1992 e con deliberazione successiva del Senato il 25 novembre 1992.

Per la Svezia, la Finlandia e l'Austria, che si sono uniti all'Unione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, non è stata ritenuta sufficiente la disposizione contenuta nelle rispettive Costituzioni sul trasferimento di poteri. Infatti, l'Austria ha operato una revisione integrale della Costituzione e ha previsto l'adozione di un atto costituzionale speciale in modo da facilitare

⁴⁵ Cfr. B. BEUTLER – R. BIEBER – J. PIPKORN – J. STREIL – J. H. H. WEILER, *L'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 43 ss.

⁴⁶ Si è proceduto alla modifica della Costituzione approvata dall'assemblea della Repubblica il 17 novembre 1992.

l'adesione. La Svezia ha, invece, previsto una disposizione⁴⁷ *ad hoc*, all'interno del sistema di normazione, per l'Europa. Mentre l'ordinamento giuridico finlandese, in particolare la Costituzione, non prevedeva alcuna norma sul trasferimento dei poteri che, peraltro, non è stata inserita neanche al momento dell'adesione, disponendo così l'adozione di un atto specifico che permettesse l'adesione al Trattato UE.

Tralasciando le considerazioni sui tre Stati, che sono diventati membri successivamente, per gli Stati già membri la questione della ratifica del Trattato di Maastricht è stata molto lunga proprio a causa delle questioni costituzionali che si sono poste all'interno degli ordinamenti nazionali, ciò ha condotto al ritardo riguardo all'entrata in vigore del Trattato stesso.

L'inizio della costituzionalizzazione dei Trattati comunitari: la tutela dei diritti fondamentali nel Trattato di Maastricht.

È da rilevare che, prima della ratifica del Trattato di Maastricht, la tutela dei diritti fondamentali si è sviluppata e affermata, non solo attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia, ma anche attraverso cospicue dichiarazioni da parte delle altre istituzioni comunitarie, in particolare da parte della Commissione e del Parlamento europeo. Infatti, il Parlamento europeo ha sempre ritenuto suo preciso impegno, in quanto istituzione comunitaria eletta democraticamente, quello di vigilare sulla salvaguardia e la promozione dei diritti e delle libertà fondamentali.

Nel 1977, a soddisfazione di tale scopo, il Parlamento ha approvato una dichiarazione politica e di principio riguardo alla catalogazione dei diritti fondamentali. Tale dichiarazione è stata recepita dal Consiglio e dalla

⁴⁷ Il nuovo paragrafo 1 dell'art. 5 del cap. 10 della Costituzione dispone che “*il Parlamento può cedere il proprio diritto di decisione alle Comunità europee, fintantoché esse garantiscono i diritti e le libertà in egual misura rispetto a ciò che è stipulato nella presente Costituzione e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*”.

Commissione e, successivamente, sottoscritta dai Presidenti delle tre istituzioni. Questo atto di indirizzo, nel 1989, è stato integrato con una risoluzione sui diritti e sulle libertà fondamentali. In sostanza, il Parlamento, con tale dichiarazione, voleva consacrare, in modo formale, sia i diritti fondamentali classici, quali il diritto alla dignità della persona umana, il principio di uguaglianza, la libertà di opinione, sia alcuni diritti sociali, quali il diritto all'educazione e il diritto ad eque condizioni di lavoro⁴⁸. Da qui, il richiamo costante in tutte le dichiarazioni e proclamazioni di principio, alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Allo stesso tempo, da questo momento in poi, anche gli Stati membri hanno sentito, nonostante la loro nota ritrosia a cedere sovranità, soprattutto in tale settore, “l'esigenza di indirizzare il complesso delle attività comunitarie verso il rispetto dei diritti dell'uomo e di consentire il superamento di un'impostazione esclusivamente giurisprudenziale in tema di diritti fondamentali⁴⁹.”

Tuttavia, nonostante i principi affermati dalla Corte di giustizia e le numerose dichiarazioni prodotte dalle istituzioni comunitarie, la tutela dei diritti fondamentali non era presente in nessuno dei Trattati istitutivi.

Un primo passo verso la “costituzionalizzazione” dei Trattati è avvenuta, da un lato, attraverso l'introduzione della tutela dei diritti dell'uomo con la dichiarazione inserita nel preambolo dell'Atto Unico Europeo⁵⁰, e dall'altro, mediante la consapevolezza, da parte degli Stati membri, di avere

⁴⁸ *Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali del 12 aprile 1989*, in *G.U.C.E.*, 16 maggio 1989, C 120, p. 50.

⁴⁹ In questo senso Cfr. A. APOSTOLI, *Op. cit.*, p. 27.

⁵⁰ “Promuovere insieme la democrazia, basandosi sui diritti fondamentali riconosciuti dalle Costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta sociale europea, in particolare la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale”.

delle responsabilità in quanto garanti dei principi di democrazia, del rispetto del diritto e dei diritti dell'uomo⁵¹.

È il Trattato di Maastricht, in ogni caso, ad imprimere una svolta decisiva in tema di diritti umani. Infatti, *ex art. F⁵²*, par. 2, “*l’Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione di Roma del 1950 sui diritti dell’uomo e le libertà fondamentali, oltre che alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, come principi generali di diritto comunitario*”.

Ciò è sicuramente significativo, in quanto da l’impressione di una rifondazione della Comunità europea, non più intesa, solamente, in termini strettamente economici. D’altro canto, non è, altrettanto, esaustivo, in quanto l’utilizzazione della CEDU, come fonte, non viene ampliata, così come la Comunità non viene sottoposta al giudizio della Corte dei diritti dell’uomo, lasciando i cittadini europei privi della possibilità di avvalersi del meccanismo di tutela previsto dalla Convenzione in questione. Né tale competenza è stata attribuita, in maniera esplicita, alla Corte di giustizia.

Il ruolo delle istituzioni nel Trattato di Amsterdam: stasi o cambiamento? Gli effetti del Trattato prodotti negli ordinamenti degli Stati membri.

Il Trattato di Maastricht disponeva che, nel 1996, sarebbe stata convocata una conferenza intergovernativa (CIG), con l’intento di rivedere i Trattati istitutivi dell’Unione Europea e delle Comunità europee, *ex art. N*, par. 2 (ora art. 48) TUE, una revisione annunciata e programmata fin dall’inizio. I lavori della CIG si aprirono a Torino il 29 marzo 1996 e si conclusero ad Amsterdam, in occasione del Consiglio europeo del 16 – 17 giugno 1997.

⁵¹ Cfr. A. APOSTOLI, *Op. cit.*, p. 27.

⁵² Ora art. 6 TUE.

Il 2 ottobre del 1997, i ministri degli affari esteri degli Stati membri dell'UE hanno firmato il Trattato di Amsterdam e stabilito, che, qualora tutti gli Stati membri avessero ratificato per tempo il Trattato, questo sarebbe entrato in vigore il primo gennaio del 1999. In realtà, quest'aspettativa è rimasta delusa, infatti, i processi di ratifica si sono conclusi nei primi mesi dell'anno, e il Trattato è entrato in vigore il primo maggio del 1999.

Il Trattato di Amsterdam si caratterizza, rispetto agli altri Trattati comunitari, come un Trattato minore⁵³. Ciò non deriva solo dal fatto che la sua finalità è la revisione di alcune parti del Trattato di Maastricht, con conseguenti modifiche parziali del Trattato CE, del Trattato CECA e del Trattato CEEA, ma trae origine, altresì, dalla crisi generalizzata che ha investito, seppure in modo diverso, gli Stati membri.

Il Trattato si presenta diviso in tre parti, per un totale di 15 articoli, con un allegato, 13 protocolli e 58 dichiarazioni comuni, uni, o plurilaterali. La prima parte è costituita dalle 'modifiche di merito' che sono state apportate ai Trattati esistenti. Il Trattato, pur continuando a mantenere la sua struttura a pilastri, formalizza e disciplina, in modo nuovo, la cosiddetta "cooperazione rafforzata"⁵⁴, sia nell'ambito comunitario che in quello dell'Unione. Infatti, il Trattato di Amsterdam pone la cooperazione in oggetto in un titolo apposito, il VII.

Il Trattato valorizza i principi generali, mettendo in rilievo in particolare i diritti fondamentali, introduce qualche miglioramento nella PESC, modifica in modo rilevante il Terzo pilastro sia riguardo alle materie che rimangono sostanzialmente in detto pilastro, ossia la cooperazione di

⁵³ Cfr. J. V. LOUIS, "Le Traité d'Amsterdam: une occasion perdue?", in *Revue du Marché Unique Européen*, 1997, p.9 ss.; secondo il quale il Trattato in questione è ricco di dichiarazioni prettamente simboliche.

⁵⁴ Per cooperazione rafforzata si intendono quelle forme avanzate di integrazione europea che inizialmente sono limitate solo ad alcuni Stati membri e nonostante ciò restano, anche se sono soggette a determinate condizioni, sotto l'egida dell'UE e della CE.

polizia e giudiziaria in materia penale, sia per le materie che vengono comunitarizzate.

In altre parole visti, asilo, immigrazione nonché cooperazione giudiziaria e giuridica in materia civile, prevedendo anche l'incorporazione degli accordi di Schengen. Introduce, poi, all'interno del Primo pilastro, un nuovo capitolo sull'occupazione e sulla riforma della politica sociale sia inserendo nel Trattato CE "l'Accordo sociale" e sia cercando di migliorare le politiche previste da tale pilastro.

Il Trattato di Amsterdam non ha apportato riforme istituzionali, ma, in compenso, ha innovato il sistema decisionale e il sistema di voto nel Consiglio e, infine, ha ampliato, anche se non in maniera del tutto appagante, le competenze della Corte di giustizia. In realtà, i cosiddetti *leftovers* di Amsterdam, ossia le questioni fondamentali, contenute nel Protocollo⁵⁵ sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione, allegato al Trattato di Amsterdam, erano sostanzialmente tre: la composizione della Commissione, la ponderazione dei voti in seno al Consiglio e l'estensione del campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata.

La seconda parte accoglie le disposizioni che mirano ad ottenere la semplificazione dei Trattati, abrogando testi, oramai, superati e i conseguenti adattamenti verificatesi nel tempo. Attraverso questa opera di semplificazione, si sono potute eliminare delle norme vecchie e superflue, e, nello stesso

⁵⁵ Il Protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea, allegato al Trattato di Amsterdam, che è stato poi abrogato con il Trattato di Nizza, all'art. 1 dispone che alla data dell'entrata in vigore del primo allargamento dell'Unione europea la Commissione sarebbe stata composta da un cittadino per ogni Stato membro, a condizione che entro tale data la ponderazione dei voti o un sistema di doppia maggioranza fossero accettabili per tutti gli Stati membri e fosse prevista in particolare una compensazione per gli Stati membri che avessero rinunciato alla possibilità di nominare un secondo membro della Commissione. Ai sensi, poi, dell'art. 2, inoltre, almeno un anno prima che il numero degli Stati membri fosse stato superiore a venti, sarebbe stata convocata una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri allo scopo di procedere a un riesame globale delle disposizioni dei Trattati concernenti la composizione e il funzionamento delle istituzioni. In questo senso Cfr. S. GOZI, "Il Consiglio e la Commissione", in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 151 ss.

tempo, se ne sono potute modificare molte altre per aggiornarle e adeguarle alle nuove esigenze della Comunità europea.

Si deve rilevare, però, che tale opera di semplificazione è stata, tutto sommato, piuttosto contenuta, soprattutto per ciò che riguarda le modifiche redazionali, in quanto, per ottenere un risultato differente, sarebbe stato necessario mettere in discussione tutti gli sforzi fatti in precedenza per giungere a soluzioni di compromesso, ma soprattutto si sarebbe dovuto mettere in discussione l'*acquis* comunitario.

La terza parte, infine, comprende le disposizioni generali e finali. Tra queste, ai sensi dell'art. 12, quella sicuramente più rilevante e innovativa è la disposizione concernente la nuova numerazione di articoli, titoli e sezioni del Trattato sull'Unione e del Trattato CE, che ha creato non pochi problemi.

È da rilevare che, tra le modifiche poste in essere dal Trattato di Amsterdam, vi sono quelle che attengono ai diritti fondamentali.

Infatti, pur senza prevedere una specifica protezione dei diritti umani, il Trattato aggiunge una specifica disposizione, *ex art. F.1*, oggi art.7, con la quale viene introdotta una complessa procedura che permette al Consiglio, riunito nella composizione dei Capi di Stato o di governo, con deliberazioni prese all'unanimità, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione, e previo parere conforme del Parlamento europeo, di constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei principi previsti dall'articolo in questione.

Lo stesso Consiglio, seguendo una dettagliata procedura, può sospendere alcuni dei diritti attribuiti allo Stato in quanto membro dell'Unione europea. Sebbene la tutela dei diritti umani non rientri fra le competenze della Comunità.

In Italia, nonostante le molte proposte, da parte della dottrina⁵⁶, sull'intervento attraverso legge costituzionale, al fine di introdurre norme relative al processo di integrazione europea, si è proceduto a ratifica del Trattato attraverso legge ordinaria.

Nel caso del Trattato di Maastricht la prassi è rimasta ancorata ad una interpretazione evolutiva dell'art. 11 della Costituzione. Relativamente alla ratifica del Trattato di Amsterdam, veniva auspicata e fortemente caldeggiata una riformulazione dell'art. 11 Cost., in modo tale da tenere presente la realtà europea e garantendo i diritti inviolabili della persona e il principio democratico.

In sostanza, si riteneva necessaria la partecipazione delle Camere alla formazione della politica comunitaria e dei relativi atti normativi; rafforzando il ruolo della Corte costituzionale e istituendo il sindacato preventivo sulla ratifica di alcuni accordi internazionali; coinvolgendo le regioni sia nella fase di formazione degli atti comunitari e disponendo la previsione di norme costituzionali esplicite sull'Unione, in modo che fosse evidente la limitazione di sovranità imposta dal diritto dell'Unione europea.

Tutti questi propositi sono stati affidati ad una Commissione bicamerale, che avrebbe dovuto agire nell'interesse di una revisione costituzionale. In realtà, non si è giunti ad una risoluzione delle problematiche esposte, in quanto la Commissione in oggetto, a seguito di eventi politici interni all'ordinamento costituzionale, è stata portata allo scioglimento e, così, il Trattato di Amsterdam è stato ratificato, come tutti gli altri Trattati dell'Unione Europea, attraverso l'adozione di una legge ordinaria.

Negli altri Stati membri, i problemi di costituzionalità riguardo alla ratifica del Trattato sono stati risolti ricorrendo alle procedure, già adottate in passato, per il Trattato di Maastricht come sopra menzionate.

⁵⁶ Cfr. A. VIGNUDELLI, "Sulla forza del Trattato costituzionale europeo", in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 159 ss. Cfr., altresì, L. GIANNITI, "La ratifica del Trattato costituzionale europeo", in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 664 ss.

A ben vedere, la ragione per la quale sorgono difficoltà al momento della ratifica dei Trattati da parte degli Stati membri, risiede nel concetto di sovranità⁵⁷, radicato negli ordinamenti costituzionali degli stessi Stati.

Infatti, analizzando le Costituzioni nazionali dei quindici Stati membri si riscontra, in modo assolutamente evidente, che il modo in cui l'integrazione europea è inserita nei testi costituzionali è spesso deludente e inconsistente⁵⁸.

È frequente la tendenza ad utilizzare vecchie disposizioni riguardanti il trasferimento di poteri, piuttosto che adottare nuove e specifiche disposizioni a livello comunitario. Gli Stati membri, in altri termini, hanno timore a cedere sovranità in settori diversi da quello economico e ciò comporta, inevitabilmente, un arresto del processo di integrazione europea.

⁵⁷ Ogni ordinamento giuridico ha come elemento necessario, l'organizzazione, che è costituita dal complesso degli uffici mediante i quali esso agisce al fine di esercitare la sua sovranità, intesa in quanto somma delle potestà pubbliche dello Stato, si esercita su un territorio definito e sul corpo sociale su di esso stanziato. La nozione di sovranità nasce storicamente per una ragione politica precisa, ossia per attribuire al sovrano dei regni e dei principati ormai liberati dal vincolo della supremazia imperiale, una somma di poteri supremi atti a reggere la cosa pubblica. La supremazia del potere, che è una caratteristica peculiare dell'ordinamento statale, durante il processo formativo dello Stato moderno, ha assunto un nome diverso, appunto, sovranità. Il concetto di sovranità, da sempre, per gli Stati ha rappresentato l'elemento fondamentale, e quindi l'elemento costitutivo e anche distintivo, del loro essere. Il concetto di sovranità sarà oggetto di trattazione nel capitolo II del presente lavoro. In questo senso Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, Padova, 1975, p. 98 ss. Cfr., altresì, E. CORTESE, voce *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 205 ss.. Cfr., ancora, R. MORETTI, voce *Sovranità popolare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, p. 1 ss. Cfr. M. S. GIANNINI, voce *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 224 ss.

⁵⁸ Cfr. M. CLAES, *Op. cit.*, p. 319

La nuova tutela “rafforzata” dei diritti fondamentali nel Trattato di Amsterdam: ora la Corte di giustizia è competente a giudicare.

L’art. 6 , par. 1, del Trattato di Amsterdam dichiarava che l’Unione è fondata sui principi di “libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto”. L’art. 49 TUE⁵⁹, poi, esigeva il rispetto di questi principi come *condicio sine qua non* per diventare membro dell’Unione europea. L’art. 7 prevedeva, infine, in caso di violazione grave e persistente, da parte di uno Stato, di questi principi, che il Consiglio potesse decidere di sospendere alcuni diritti a carico dello Stato in questione, compreso anche il diritto di voto. L’applicazione di questi due articoli, inoltre, non era soggetta al controllo da parte della Corte di Giustizia, che risulta essere competente a giudicare, secondo le previsioni contenute nel Trattato di Amsterdam, sull’applicazione e sull’interpretazione dell’articolo 6, par.2 (ex art. F, par. 2)⁶⁰.

Nel Trattato di Amsterdam le sanzioni nei confronti dello Stato si limitavano alla sospensione di taluni diritti che si aggiungevano alle sanzioni già previste dai Trattati precedenti⁶¹.

⁵⁹ “Ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell’art. 6, paragrafo 1 può domandare di diventare membro dell’Unione. Esso trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all’unanimità previa consultazione della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono.

Le condizioni per l’ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l’Unione, da essa determinati, formano l’oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.”

⁶⁰ Ai sensi dell’art. 46, lett. d, del TUE, secondo cui le disposizioni relative alle competenze della Corte di giustizia si applicano “all’articolo 6, paragrafo 2, per quanto riguarda l’attività delle istituzioni, nella misura in cui la Corte sia competente a norma dei trattati che istituiscono le Comunità europee e a norma del presente trattato”.

⁶¹ Nel Trattato CECA ai sensi dell’art. 88 la sanzione è rappresentata dalla sospensione del pagamento di somme di cui la Commissione sia debitrice o da provvedimenti adottati dalla stessa istituzione. Nel Trattato CE, ex art. 171, la Corte su richiesta della Commissione, può

In particolare, la nuova procedura disponeva che il Consiglio, nella composizione di capi di Stato o di governo, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione o di un terzo degli Stati membri, e previo parere conforme del Parlamento europeo, potesse constatare l'esistenza di una violazione. Dopo avere operato tale accertamento, il Consiglio poteva decidere, a maggioranza qualificata, di sospendere lo Stato dal godimento di alcuni diritti, che il Trattato gli conferiva, ivi inclusi quelli di voto in seno al Consiglio stesso.

Inoltre, con la medesima maggioranza il Consiglio poteva decidere la revoca o la modifica delle misure prese in precedenza, in relazione al mutamento della situazione. Dunque, il potere decisionale in materia era attribuito in modo pressoché totale al Consiglio e quindi, tutto il procedimento sanzionatorio era guidato da organi politici. Infatti, la Corte di giustizia rimaneva estranea a tale procedura, in quanto organo tecnico e incompetente a manifestare un sindacato politico.

Tuttavia, le norme introdotte dal Trattato di Amsterdam relative alla sospensione dei diritti hanno suscitato perplessità sotto il profilo essenzialmente giuridico⁶². Infatti, se uno Stato commette una violazione degli obblighi ai quali è vincolato, l'indicazione riguardo alla sospensione di "alcuni" diritti sembra piuttosto vaga. Risulta estremamente difficile riuscire ad individuare quale siano questi diritti e, soprattutto, non esiste alcun tipo di indicazione circa i limiti temporali di tale sospensione. Allo stesso modo, suscita qualche perplessità la mancanza di disposizioni in merito alla possibilità di ricorso.

comminare allo Stato che non si è conformato alla sentenza pronunciata dalla Corte una somma forfetaria o una penalità.

⁶² Cfr. B. NASCIMBENE, "Tutela dei diritti fondamentali e competenza della Corte di giustizia nel Trattato di Amsterdam", in *Scritti in onore di F. Mancini*, vol. II, Milano, 1998, p. 687 ss.

Si è sostenuto⁶³ che, la versione contenuta nel Trattato in questione dell'art. 309 (ex art. 236) del Trattato CE⁶⁴, secondo il quale tutte le disposizioni di detto Trattato sono oggetto di giudizio da parte della Corte, e il collegamento diretto, che esiste tra l'affermazione dei diritti fondamentali e le conseguenze derivanti dalla violazione di tali diritti, fanno ritenere che, le competenze della Corte si estendano anche alle azioni del Consiglio, quando questo agisce ai sensi dell'art. 7 e dell'art. 309, quindi sia quando si verifichi una violazione grave e persistente e si decida a carico dello Stato responsabile, la sospensione di alcuni diritti, sia quando la sospensione riguardi i diritti derivanti dal Trattato CE.

Rispetto, invece, ai principi posti in essere dall'art. 6, par. 2, si è detto in precedenza, che è disposta l'attribuzione di competenza alla Corte, ex art.

⁶³ Sebbene non sia la dottrina dominante, in questo senso Cfr. R. IGLESIAS, "La protección de los derechos fundamentales en la Unión europea", in *Scritti in onore di F. Mancini*, vol. II, Milano, p. 831 ss. Cfr., altresì, B. NASCIMBENE, *Op. cit.*, p. 690.

⁶⁴ *"Qualora sia stato deciso di sospendere i diritti di voto del rappresentante del governo di uno Stato membro a norma dell'articolo 7, paragrafo 3 del Trattato sull'Unione europea, i suddetti diritti di voto sono sospesi anche per quanto concerne il presente trattato.*

Inoltre, qualora sia stata constatata, a norma dell'articolo 7, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei principi di cui all'articolo 6, paragrafo 1, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere, per lo Stato membro in questione, alcuni dei diritti derivanti dall'applicazione del presente trattato. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche.

Gli obblighi dello Stato membro in questione a norma del presente trattato continuano comunque ad essere vincolanti per lo Stato medesimo.

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di modificare o revocare le misure adottate a norma del paragrafo 2, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione.

Quando adotta le decisioni di cui ai paragrafi 2 e 3, il Consiglio delibera senza tener conto del voto del rappresentante del governo dello Stato membro in questione. In deroga all'articolo 205, paragrafo 2, per maggioranza qualificata si intende una proporzione di voti ponderati dei membri del Consiglio interessati equivalente a quella prevista all'articolo 205, paragrafo 2.

Il presente paragrafo si applica anche in caso di sospensione dei diritti di voto a norma del paragrafo 1. In tali casi, le decisioni che richiedono l'unanimità sono adottate senza il voto del rappresentante del governo dello Stato membro in questione."

46 del TUE, di pronunciarsi in merito ai diritti fondamentali “per quanto riguarda l’attività delle istituzioni, nella misura in cui la Corte sia competente a norma dei Trattati comunitari e del Trattato sull’Unione⁶⁵”.

Ciò, senza dubbio, rappresenta un notevole, e forse l’unico, passo in avanti proposto dal Trattato di Amsterdam relativamente all’ampliamento delle competenze della Corte in merito ai diritti fondamentali. Infatti, nel Trattato di Maastricht, i suddetti diritti sono stati ritenuti principi generali del diritto comunitario, ma, non è stata prevista, in modo chiaro, la competenza del giudice comunitario in materia. In realtà, nel Trattato di Amsterdam viene chiarita e esplicitata tale questione, lasciando, tuttavia, irrisolta la questione relativa all’adesione dell’Unione alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Del resto, la stessa Corte di giustizia nel parere 2/94, del 28 marzo 1996, sulla compatibilità con il Trattato CE dell’adesione della Comunità alla Convenzione europea, aveva esplicitamente affermato che la legittimità degli atti comunitari è condizionata al rispetto dei diritti dell’uomo⁶⁶, avvertendo che l’adozione di un elenco scritto dei diritti europei avrebbe richiesto una modifica costituzionale esplicita da parte delle istituzioni comunitarie⁶⁷, lasciando trasparire, in realtà, la preoccupazione di preservare l’autonomia dell’ordinamento comunitario e del proprio monopolio giurisdizionale⁶⁸. Dunque, il Trattato, pur non cambiando in alcun modo i testi, risponde, seppur

⁶⁵ Cfr. A. TIZZANO, “L’azione dell’Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani”, in *Il diritto dell’Unione europea*, 1999, Milano, p. 149 ss.

⁶⁶ Cfr. S. NEGRI, “La tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 787.

⁶⁷ Cfr. A. BENAZZO, “Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 838.

⁶⁸ In tale parere la Corte ha escluso che l’art. 235, ora art. 308, del Trattato CE possa costituire il fondamento giuridico dell’adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

implicitamente, in senso negativo a tale proposta di adesione⁶⁹. Detta conclusione si fondava su un'analisi del ruolo dell'art. 235, ora 308, del TCE, che riconosce all'Unione europea i necessari poteri per "abilitare la Comunità ad adempiere le proprie funzioni allo scopo di conseguire gli obiettivi del Trattato"⁷⁰. Senza fare chiaro riferimento alla tutela dei diritti fondamentali in quanto obiettivo. Inoltre, l'auspicata revisione del Trattato del 1996 è quindi contemplata, sotto forma di modifica della stessa CEDU⁷¹.

Altro motivo di insoddisfazione, e forse anche il più importante, con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali inserita nel Trattato di Amsterdam, è rappresentato dal fatto che detta tutela non è sufficientemente garantita, nonostante la contemporanea estensione delle competenze nell'ambito comunitario e in quello dell'Unione.

In particolare, non è previsto uno specifico ricorso diretto alla Corte per la denuncia da parte degli interessati di una violazione di questi diritti da parte degli Stati. Infatti, la Corte può esercitare la sua competenza non contenziosa, ossia la competenza pregiudiziale, in materia, solo nei confronti delle istituzioni e soltanto nei casi e alle condizioni previste dai Trattati⁷².

Il Trattato di Amsterdam, insomma, ha complessivamente rafforzato la tutela dei diritti dell'uomo anche se non contiene un riconoscimento esplicito dei diritti civili e sociali fondamentali sotto forma di una vera e propria "Carta dei diritti"⁷³.

⁶⁹ Riguardo all'adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo le opinioni degli Stati membri sono tutt'altro che unitarie.

⁷⁰ Parere 2/94, paragrafo 29.

⁷¹ Cfr. J. NERGELIUS, "La costituzione europea e la tutela dei diritti umani una complessità indesiderata", in S. GAMBINO, (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 317 ss.

⁷² Non è quindi una ipotesi autonoma e specifica di ricorso, ma è sottoposta a tutte le limitazioni che sono contenute nei Trattati con riguardo ai ricorsi privati.

⁷³ Cfr. A. APOSTOLI, *Op. cit.*, p. 35.

Tuttavia, le innovazioni inserite nel Trattato di Amsterdam relativamente alla tutela dei diritti fondamentali non appaiono, secondo il giudizio della dottrina autorevole⁷⁴, rilevanti in quanto sono considerate quali enunciazioni di principio per le quali non è prevista, in molti casi, un sistema di tutela giurisdizionale. Inoltre, se si pensa che il principio di cittadinanza europea trova la sua concretizzazione anche nella definizione di nuove politiche comunitarie, ciò conferma, senza ombra di dubbio, che la garanzia dei diritti non riceve complessivamente un reale rafforzamento, in quanto le competenze dell'Unione si espandono notevolmente⁷⁵.

L'inizio di una nuova era verso il fondamento giuridico del costituzionalismo: la Carta dei diritti fondamentali.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea è stata proclamata a Nizza, il 7 dicembre 2000, dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, ed ha rappresentato un "evento"⁷⁶ molto importante nella storia dell'integrazione europea.

Essa sancisce, senza ombra di dubbio, il carattere fondamentale e la portata dei diritti umani per i cittadini dell'Unione. Infatti, pur possedendo, per ora, solo la qualità di *soft law*⁷⁷, la Carta dei Diritti fondamentali di Nizza

⁷⁴ Cfr. A. TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998, p. 35

⁷⁵ Cfr. A. APOSTOLI; *Op. cit.*, p. 36.

⁷⁶ Cfr. P. B. HELZEL, *Il diritto ad avere diritti, per una teoria normativa della cittadinanza*, Padova, 2005, p. 141; in questo senso Cfr., ancora, A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTA', *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001. Cfr., altresì, A. MAZZITELLI, "La garanzia "multilivello" dei diritti gli effetti delle "clausole orizzontali" nell'incorporazione della Carta di Nizza", in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 1037 ss.

⁷⁷ "In particolare, sarebbero sufficienti una prassi applicativa costante e uniforme delle istituzioni successiva alla sua proclamazione solenne e una *opinio juris* inequivoca, affinché non sussistano ostacoli al riconoscimento della Carta quale prova di una consuetudine formatasi in ambito locale (europeo) in materia di diritti fondamentali", in questo senso Cfr.

sviluppa già una forza normativa e una sua capacità di influenza sia sulla giurisprudenza che sui costituenti, ossia i legislatori, i Governi e le Corti nazionali, che potrebbero aumentare progressivamente. infatti, allo stato essa viene trattata, senz'altro, nella letteratura giuridica specializzata, come “strumento vigente di codificazione”. Ha, insomma, una “pre-efficacia”⁷⁸. Per questi motivi, tutti i successivi progetti costituzionali ufficiali e privati fanno riferimento alla Carta, nella maggior parte dei casi sotto forma di ricezione in blocco.

Con la proclamazione della Carta viene confermata la finalità di rendere, in questo modo, palese, il livello delle libertà esistenti nel sistema europeo, ai nuovi paesi che sono entrati e che intendono entrare nell'Unione.

In prospettiva, infatti, di ulteriori allargamenti dell'Unione, risulta necessario ribadire tali finalità, in quanto gli Stati che entreranno provengono da esperienze costituzionali e da tradizioni politico-istituzionali alquanto diverse da quelle dei paesi dell'Europa occidentale⁷⁹.

Nella storia del costituzionalismo moderno la proclamazione di una carta dei diritti giunge, in genere, al termine di grossi conflitti sociali e politici, e cerca di stabilizzare e affermare i principi conquistati con grandi lotte e battaglie, dunque, dà la sensazione che stia per avere inizio una nuova era⁸⁰.

C. DI TURI, “La prassi giudiziaria relativa all'applicazione della Carta di Nizza”, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 682.

⁷⁸ Cfr. P. HÄBERLE, “Il giurista europeo di fronte ai compiti del nostro futuro costituzionale comune: 17 progetti sotto esame”, in S. P. PANUNZIO, (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, p. 110 ss.

⁷⁹ Cfr. U. DE SIERVO, “La difficile costituzione europea e le scorciatoie illusorie”, in U. DE SIERVO, (a cura di), *La difficile Costituzione Europea*, Bologna, 2001, p. 126.

⁸⁰ “La più famosa proclamazione di una carta di diritti è stata la dichiarazione francese del 1789 che segnò un passaggio epocale. Attraverso le sue disposizioni, infatti, si poteva intravedere la configurazione di un nuovo ordine sociale, fondato su principi innovativi e per molti aspetti antitetici a quelli che avevano retto l'*ancien régime* che dalla stessa dichiarazione veniva sconfessato e rinnegato”, in questo senso Cfr. R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *L'Europa dei diritti, commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 11 ss.

Tutto ciò, non è avvenuto per la Carta di Nizza, infatti, la sua proclamazione non ha rappresentato un elemento di chiusura verso il passato.

In quanto, in primo luogo, nell'Europa attuale non c'era un *ancien régime* da eliminare; in secondo luogo, perché la Carta è nata con una impostazione fortemente compilatoria, ricognitiva e codificatoria⁸¹, non certamente rivoluzionaria, infine, perché il processo di affermazione dei diritti fondamentali si è sviluppato secondo il metodo graduale dei piccoli passi⁸².

La Carta, per tali motivi, è stata definita debole, proprio perché non vanta le pretese rivoluzionarie o fondative di un nuovo ordine sociale, tipiche dei primi *Bill of Rights* del costituzionalismo moderno⁸³.

La Carta si compone di un preambolo in cui si afferma che l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, libertà, eguaglianza e solidarietà. Insomma, la persona viene posta al centro dell'azione dell'Unione attraverso l'istituzione della cittadinanza dell'Unione e la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁸⁴.

In tale senso, viene affermata l'indivisibilità dei diritti sociali dai diritti civili e politici, proclamandone la loro universalità. Inoltre, vengono affermati nuovi diritti, quali: lo sviluppo eco-sostenibile, la tutela dell'uso distorto delle nuove tecnologie, la buona amministrazione, l'educazione permanente. Ma, allo stesso tempo, nella Carta non è previsto un sistema autonomo di garanzia di quei diritti da essa stessa proclamati.

⁸¹ Ciò è espresso chiaramente nel Preambolo alla Carta di Nizza : “La Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte dei diritti dell'uomo”.

⁸² Cfr. R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *Op. cit.*, p. 13.

⁸³ Cfr. M. CARTABIA, “I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione”, in F. BASSANINI-G. TIBERI, (a cura di), *La Costituzione Europea*, Bologna, 2004, p. 58.

⁸⁴ Cfr. B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J. H. H. WEILER, *L'Unione Europea, istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 2001.

Sebbene la Carta sia priva di valore giuridico vincolante, e ciò rappresenta, indubbiamente, il deficit giuridico più significativo⁸⁵, ha rappresentato un passo decisivo verso l'affermazione dell'autonomia costituzionale dell'Unione, dal momento che la materia, relativa alla tutela dei diritti umani, nella sfera comunitaria, è disciplinata da un testo organico elaborato all'interno dell'ordinamento giuridico ed istituzionale dell'Unione. Infatti, la Carta non è stata allegata né ai Trattati precedenti, né tanto meno al Trattato di Nizza, diversamente da quanto era stato auspicato.

È da rilevare che la Carta non è stata inserita nel Trattato di Nizza a causa delle diverse posizioni assunte a livello comunitario. Sostanzialmente, è prevalsa la posizione di coloro i quali preferivano conferire al testo un valore puramente dichiarativo e simbolico. Essa costituisce, quindi, un documento autonomo rispetto al Trattato di Nizza, la cui portata ed efficacia deve essere esaminata indipendentemente dal Trattato stesso.

In altre parole, può essere considerata come un atto atipico, in quanto partecipa delle caratteristiche di atti diversi, a ciò è, però, correlata la diversità di efficacia rispetto alle diverse disposizioni contenute nella stessa Carta. Infatti, si trovano, in relazione alla loro genesi, disposizioni diverse, che possono dividersi essenzialmente in tre gruppi: diritti regolati già da norme dei Trattati; diritti già previsti dalla CEDU⁸⁶; diritti nuovi. La Carta suddivide, in questo senso, i diritti riconosciuti in sei categorie di principi fondamentali: dignità; libertà; uguaglianza; solidarietà; cittadinanza e giustizia. In generale, la Carta dei diritti arricchisce i cataloghi dei diritti fondamentali, facendosi carico di esigenze nuove indotte dall'evoluzione della società, dal progresso sociale, e dagli sviluppi scientifici e tecnologici.

⁸⁵ Infatti, i diritti fondamentali senza validità giuridica, dal punto di vista strettamente giuridico, non sono tali, e dal punto di vista dell'applicazione del diritto rappresentano, in sostanza, una nullità, infatti gli organi comunitari non sono tenuti a rispettarli, i cittadini dell'Unione non si possono appellare ad essi, le Corti non possono applicarli.

⁸⁶ Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

La Carta, quindi, rappresenta un documento politico di grande rilevanza e altamente simbolico, ma è assolutamente privo, come sopra detto, di effetti giuridici. Gran parte della dottrina⁸⁷ ha ritenuto che la Carta, non ha introdotto un sistema di tutela comunitaria o europea *ex novo* dei diritti fondamentali, quanto piuttosto contribuisce al consolidamento della tutela di questi diritti all'interno dell'Unione Europea. Di conseguenza, non può essere considerata quale novità rivoluzionaria dell'ordinamento giuridico comunitario.

Tuttavia, è anche vero che, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, si incomincia a dare risposta alle esigenze, più volte palesate, di dotare l'Unione Europea di un catalogo di diritti scritti, soddisfacendo al bisogno di certezza del diritto e dei diritti *lato sensu*, conferendo a questi, scrivendoli, una certa visibilità.

Sicuramente, il catalogo dei diritti contenuto nella Carta è completo. Tale completezza è stata ritenuta rilevante per due ordini di motivi : perché l'integrazione europea è destinata a progredire anche in ambiti in cui l'Unione, fino al momento della proclamazione di tale Carta, non ha avuto competenza e poi perché in questo modo viene ridotto il dominio posto in essere dai diritti fondamentali di carattere esclusivamente economico⁸⁸ .

Infatti, seppure in assenza della piena vigenza dei diritti fondamentali comunitari, la previsione di un catalogo di diritti, così come inserito nella Carta di Nizza, costituisce una importante apertura al tema del bilanciamento fra valori economicisti e valori sociali dell'ordinamento comunitario originario⁸⁹ .

⁸⁷ Cfr. R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *Op. cit.*, p. 12

⁸⁸ Cfr. D. GRIMM, "Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea", in G. ZAGREBELSKY, (*a cura di*), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, 2005, p. 9 ss.

⁸⁹ Cfr. S. GAMBINO, "Diritti fondamentali, Costituzioni nazionali e Trattati comunitari", in S. GAMBINO, (*a cura di*), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 431 ss.

La proclamazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, non comporta modifiche da adottare da parte degli ordinamenti nazionali, insomma non costituisce una sorta di “super-costituzione”⁹⁰.

In tale prospettiva, però, non va escluso che la Corte di Giustizia della Comunità europea possa assumere un ruolo di guida anche per le Corti costituzionali nazionali, in modo da divulgare la cultura europea dei diritti fondamentali all'interno di tutti gli Stati membri. Inoltre, si può ritenere che l'esperienza della Carta, in qualche modo, possa lasciare una traccia da seguire nell'ottica di evoluzione dell'integrazione europea, forse intesa come il primo passo verso una costituzione europea⁹¹.

Infatti, nella Carta di Nizza vi è una formulazione dei diritti in chiave assolutamente individualistica⁹², a differenza di quanto avviene nella Costituzione italiana, dove i diritti fondamentali sono formulati in chiave personalistica. Tutti i diritti sono, quindi, classificati in base ai rapporti che si contraggono, dove il rapporto stesso costituisce l'attore che è sostanzialmente un soggetto collettivo⁹³.

È stato ritenuto, a nostro avviso a ragione, che la proclamazione della Carta dei diritti rappresentasse l'inizio di un processo di costituzionalizzazione, ma forse, al momento della proclamazione della stessa, doveva essere letta in una chiave più specifica, quale documento utile per la

⁹⁰ Cfr. D. GRIMM, *Op. cit.*, p. 13.

⁹¹ Cfr. M. LUCIANI, “Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea”, in G. BONACCHI, (*a cura di*), *Una Costituzione senza stato*, Bologna, 2001, p. 71 ss.

⁹² Allo stesso modo di quanto è avvenuto per la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948.

⁹³ Infatti, in questo senso è da rilevare che l'art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dispone il “*Diritto di sposarsi e di costituire una famiglia*”, in merito allo stesso diritto l'art. 29 della Costituzione italiana prevede, invece, che “*La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio*”, tale confronto mette in evidenza quanto sopra detto.

giurisprudenza⁹⁴ della Corte di giustizia, ma anche per la giurisprudenza dei Tribunali nazionali⁹⁵, o come un progetto politico in vista dell'allargamento

⁹⁴ La Carta, infatti, ha iniziato a costituire un importante punto di riferimento. La Corte di giustizia ha iniziato a prendere una posizione sul catalogo di Nizza nell'Ord. 18 ottobre 2002, C-232/02 P, *Commissione c. Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*. "Il rilievo attribuito ad esso nell'iter argomentativo del provvedimento, lungi dall'essere confinato in un isolato *obiter dictum*, è tale da manifestare senza dubbio una diversa sensibilità del giudice del Lussemburgo rispetto alla propria precedente percezione della Carta", in questo senso Cfr. C. DI TURI, "La prassi giudiziaria relativa all'applicazione della Carta di Nizza", in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2002, p. 671 ss. Ciò è, ulteriormente, confermato da varie e successive sentenze sia della Corte di giustizia che del Tribunale di primo grado: sent. 15-1-2003, in causa T-377/00, *Philip Morris International c. Commissione*, punto 122, in www.curia.europa.eu; sent. 20-5-2003, in causa C-465/00, *Österreichischer Rundfunk e a.*, punto 56, in www.curia.europa.eu; sent. 5-8-2003, in causa T – 116/01, *P&O European Ferries c. Commissione*, punto 209, in www.curia.europa.eu; sent. 6-11-2003, in causa C-101/01, *Lindqvist*, punto 35, in www.curia.europa.eu; sent. 7-1-2004, in causa C-204/00P, *Aalborg Portland c. Commissione*, punto 94, in www.curia.europa.eu; sent. 29-4-2004, in causa T-236/01, *Tokai carbon c. Commissione*, punti 119 e 137, in www.curia.europa.eu; sent. 8-7-2004, in causa T-67/00, *JFE Engineering c. Commissione*, punto 178, in www.curia.europa.eu; sent. 22-2-2005, in causa C-141/02 P, *Commissione c. max-mobil Telekommunikation Service GmbH*, punti 16, 20, 59 e 65, in www.curia.europa.eu; sent. 13-4-2005, in causa T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation c. Commissione*, punti 10 e 47, in www.curia.europa.eu; sent. 12-5-2005, in causa C-347/03, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA*, punto 55, in www.curia.europa.eu; sent. 13-7-2005, in causa T-242/02, *Sunrider c. Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno*, punto 51, in www.curia.europa.eu; sent. 6-10-2005, in causa T-22/02, *Sumitomo Chemical c. Commissione*, punti 68, 69 e 103, in www.curia.europa.eu; sent. 24-11-2005, in causa T-236/02, *Marcuccio c. Commissione*, punti 63, 116 e 150, in www.curia.europa.eu; nei procedimenti riuniti, sent. 6-12-2005, in causa C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, punto 27, in www.curia.europa.eu; sent. 6-7-2006, in causa T-391/03, *Franchet e Byk c. Commissione*, punto 19, in www.curia.europa.eu; sent. 12-9-2006, in causa C-145/04, *Regno di Spagna c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord*, punto 42, in www.curia.europa.eu; sent. 12-9-2006, in causa C-131/03 P, *Reynolds Tabacco Holdings c. Commissione*, punto 122, in www.curia.europa.eu. Inoltre, ciò è avvalorato anche dalle conclusioni degli avvocati generali: causa C-270/99, *Z. c. Parlamento europeo*, in www.curia.europa.eu; conclusioni presentate il 22 marzo 2001, dall'Avvocato generale Jacobs, (punto 40 in riferimento all'art. 41 della Carta ossia il principio di buona amministrazione); causa C-112/00, *Schmidberger internazionale c. Repubblica d'Austria*, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate l'11 luglio 2002 dall'Avvocato generale Jacobs (punto 101 in riferimento agli artt. 11 e 12 della Carta); causa C-25/02, *Rinke c. Ärztekammer Hamburg*, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 6 febbraio 2003 dall'Avvocato generale Geelhoed (punto 76); cause riunite C-361/02 e C-362/02, *Stato ellenico c. Tsapalos e Diamantakis*, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 19 febbraio 2004 dall'Avvocato generale Kokott (punto 30 in riferimento all'art. 41 della Carta); causa C-105/03, *Pupino*, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate l'11 novembre 2004 dall'Avvocato generale Kokott, (punto 41 in riferimento all'art. 49, par.1, della Carta); causa C-207/04, *Vergani c. Agenzia delle Entrate*, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 12 maggio 2005 dall'Avvocato generale Dàmaso Ruiz-Jarabo Colmer, (punti 27 e 28); causa C-428/04, *Commissione c. Repubblica d'Austria*, in

dell'Unione verso quei paesi, nei quali i principi sanciti nella Carta stessa non sono ancora consolidati⁹⁶.

Il Trattato di Nizza e il ruolo delle istituzioni comunitarie: la normativa giuridico-comunitaria attualmente vigente.

Il 26 febbraio del 2001 è stato firmato il Trattato di Nizza e il primo febbraio del 2003 è entrato in vigore, ossia dopo che tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno depositato gli strumenti di ratifica.

Il Trattato di Nizza⁹⁷ nasce, sostanzialmente, dall'esigenza di dare soluzione ai problemi lasciati aperti dal Trattato di Amsterdam, e soprattutto per dare una risposta alle rilevanti questioni relative all'assetto istituzionale.

www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 20 ottobre 2005 dall'Avvocato generale Dàmaso Ruiz-Jarabo Colmer (punto 3); causa C-227/04 P, *Lindorfer c. Consiglio*, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 27 ottobre 2005 dall'Avvocato generale Jacobs (punto 89 in riferimento all'art.21 della Carta); causa C-499/04, *Hans Werhof c. Freeway Traffic Systems GmbH*, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 15 novembre 2005 dall'Avvocato generale Dàmaso Ruiz-Jarabo Colmer (punto 50 in riferimento all'art.12, par. 1, della Carta); causa C-113/04 P, *Technische unie BV c. Commissione*, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate l'8 dicembre 2005 dall'Avvocato generale Kokott (punto 98 in riferimento all'art.41, par.1, della Carta); causa C-119/04, *Commissione c. Repubblica italiana*, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 26 gennaio 2006 dall'Avvocato generale Poiares Maduro, (punto 35 in riferimento all'art.15, par.2, della Carta). È da rilevare che per il principio di buona amministrazione contenuto nella Carta di Nizza, ex artt. 41, 42 e 43; Cfr. R. ROLLI, "Integrazione amministrativa e buona amministrazione alla luce della Carta di Nizza", in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 1055 ss.

⁹⁵ Emblematica a tale proposito è una pronuncia del Tribunal Constitucional spagnolo, nella sentenza n. 292/2000 del 30 novembre 2000, in data addirittura antecedente alla proclamazione della Carta di Nizza, al punto 8 della motivazione, aveva garantito il diritto al trattamento dei dati personali fondandolo sulle previsioni della Carta. La stessa Corte costituzionale italiana, nell'iter argomentativo della sentenza n. 135/2002 in tema di libertà di domicilio, ha fatto ricorso alla Carta dei diritti. È da rilevare che in precedenza un richiamo alla Carta dei diritti era stato posto in essere in una ordinanza dalla Corte d'appello di Roma, 11-4-2002; in questo senso Cfr. S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, costituzioni nazionali e trattati comunitari*, in www.feralismi.it, n. 4/2006.

⁹⁶ Cfr. F. ANDREATTA, "E pluribus plura? Integrazione senza Costituzione", in U. DE SIERVO, (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*, Bologna, 2001, p. 125 ss.

Il quesito che si poneva era, in sostanza, quello di dotare le istituzioni comunitarie di procedure decisionali più semplici ed efficaci. In ambito comunitario, infatti, spesso l'adozione degli atti in determinati settori risultava, e ancora oggi purtroppo risulta, un'operazione laboriosa a causa degli ostracismi dei diversi Stati membri.

In vista di una Unione allargata, era necessario porre delle modifiche a livello istituzionale, altrimenti il rischio immediato, che si poteva paventare, sarebbe corrisposto alla completa paralisi del processo di integrazione.

I lavori preparatori⁹⁸ di detto Trattato si sono svolti proprio in tale ottica. Infatti, sia il Consiglio europeo di Colonia (giugno 1999) e sia il Consiglio di Helsinki (dicembre 1999), a seguito dell'accelerazione segnata dal processo di allargamento dell'Unione europea, avevano previsto e stabilito che dovesse essere convocata, anticipatamente, una Conferenza intergovernativa a tale riguardo, ossia nel febbraio del 2000.

La Commissione europea, consapevole delle problematiche da affrontare, aveva costituito un gruppo di personalità indipendenti ed aveva affidato loro il compito di elaborare concrete proposte di modifiche ai Trattati.

Il documento così elaborato veniva recepito dalla Commissione e formalmente presentato, come proprio parere, il 26 gennaio del 2000. Si muoveva nella stessa direzione anche il Parlamento europeo, infatti, il 3 febbraio del 2000, presentava una propria proposta. Quindi, il 14 febbraio dello stesso anno la Conferenza intergovernativa veniva ufficialmente aperta. Gli argomenti da affrontare erano già noti, infatti, dal Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, si evincevano chiaramente le problematiche per le quali era necessario trovare una soluzione.

⁹⁷ È da sottolineare che detto Trattato, per la prima volta, fissa disposizioni che, per la maggior parte, entreranno in vigore solo dopo la progressiva adesione di nuovi Stati membri.

⁹⁸ Il Trattato di Amsterdam prevedeva, in un protocollo allegato, una sua revisione ad opera di una seconda Conferenza Intergovernativa.

In particolare, le modifiche istituzionali che dovevano essere prese in considerazione durante la Conferenza intergovernativa avrebbero dovuto riguardare la nuova composizione della Commissione; il riassetto della ponderazione del voto in seno al Consiglio; la riduzione delle ipotesi di delibere da adottarsi all'unanimità e quindi estensione del voto a maggioranza qualificata; allo scopo di favorire una maggiore efficienza delle istituzioni, in virtù del processo di allargamento. I lavori si concludevano nel corso del Consiglio europeo del dicembre del 2000.

In realtà, nonostante i problemi sottoposti alla Conferenza fossero limitati, la delicatezza politica delle questioni affrontate e in particolare la ponderazione del voto, la maggioranza qualificata e le difficoltà connesse alla esigenza di contemperare le varie posizioni degli Stati membri, resero molto difficile l'adozione del testo del nuovo Trattato. Anche perché, se il compito principale affidato alla Conferenza Intergovernativa riguardava le riforme istituzionali, si era tentato, in particolare, da parte del Parlamento europeo e della Commissione, di affidarle compiti più ambiziosi e di più ampia portata, quali quelli attinenti al nuovo assetto dell'Unione e al nuovo sistema di governo europeo: profili costituzionali, la spartizione dei poteri tra Stati membri e Unione, il bilanciamento dei poteri tra le istituzioni, la democraticità.

Tuttavia, l'agenda di lavoro si è limitata alla trattazione di cinque questioni principali: l'estensione del voto a maggioranza qualificata e della procedura di codecisione; la ponderazione dei voti in seno al Consiglio; la composizione della Commissione; la composizione del Parlamento europeo. Laddove, invece, la Dichiarazione sul futuro dell'Unione, allegata al medesimo Trattato, invitava ad avviare un dibattito immediato e approfondito, per l'esame delle questioni principali riguardo al futuro sviluppo dell'Unione stessa.

La Dichiarazione invitava alla trattazione, in particolare, relativamente ad una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati

membri, allo *status* della Carta dei diritti fondamentali, ad una semplificazione dei Trattati, al ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito comunitario. Al fine di soddisfare la trattazione di dette tematiche ed eventualmente procedere alle modifiche dei Trattati, la Dichiarazione sul futuro dell'Unione disponeva la riunione di un'altra Conferenza intergovernativa da convocarsi nel 2004. In altri termini, questo tipo di approccio conferma la politica dei *piccoli passi* seguita dagli Stati membri, al fine di incrementare il processo di integrazione, che si sviluppa gradualmente per quegli aspetti specifici sui quali di volta in volta si riesce a trovare un consenso, rinviando al futuro i nodi non ancora maturi per una decisione⁹⁹.

Uno dei meriti del Trattato di Nizza è di avere avviato un processo detto *post-Nizza*, il quale ha previsto un dibattito sulle finalità dell'Unione, aperto anche alla società civile e ai paesi candidati all'allargamento dell'Unione, al fine di preparare una nuova Conferenza intergovernativa.

Il processo *post-Nizza*, oltre a delimitare in modo più preciso le competenze tra l'Unione e gli Stati membri; stabilire lo statuto della Carta fondamentale; semplificare i Trattati e stabilire il ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito istituzionale europeo; avrebbe dovuto portare ad una profonda revisione e ad un deciso rafforzamento della struttura istituzionale comunitaria al fine di realizzare anche le condizioni politiche, non solo e non tanto per allargare, ma, soprattutto, per permettere all'Unione allargata di mantenere quanto acquisito in precedenza, realizzando, in tale senso, gli obiettivi previsti dai Trattati.

In altre parole, nonostante l'abrogazione del Protocollo sull'allargamento allegato al Trattato di Amsterdam, il *post-Nizza*, dà seguito alla seconda parte di quello stesso Protocollo, in cui si prevedeva che, nella prospettiva di un grande allargamento dell'Unione, si doveva procedere ad un riesame globale. Sembrerebbe, a chi scrive, che questo momento sia stato visto

⁹⁹ Il Trattato di Nizza, è da rilevare, è il quarto strumento di revisione adottato nell'arco temporale di tredici anni, in questo senso Cfr. G. STROZZI, *Op. cit.*, p. 25.

come l'ultima occasione per rivedere il ruolo e i rapporti delle istituzioni, al fine di rispondere in maniera più decisa al bisogno di maggiore coerenza e politicizzazione dell'attività delle stesse istituzioni¹⁰⁰.

Il Trattato di Nizza si compone di una prima parte che comprende 15 articoli che modificano le disposizioni relative al Trattato sull'Unione, 47 articoli che modificano le disposizioni relative alla Comunità europea e una seconda parte contenente disposizioni transitorie e finali. Al testo del Trattato sono allegati un Protocollo sull'allargamento dell'Unione, un Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia, un Protocollo¹⁰¹ sulle conseguenze della scadenza del Trattato CECA ed un Protocollo¹⁰² sull'art. 67 del Trattato CE, che stabilisce le delibere a maggioranza qualificata a decorrere dal primo maggio 2004 per i provvedimenti *ex art. 66*¹⁰³ TCE.

Inoltre, all'atto finale della Conferenza intergovernativa sono state allegate 24 Dichiarazioni congiunte e 3 Dichiarazioni di Stati: Lussemburgo, Grecia, Danimarca, Germania, Olanda, Austria, Spagna e Portogallo relativa all'art. 161 del Trattato CE. Tra dette dichiarazioni congiunte rilevanti sono: la Dichiarazione sulla politica europea di sicurezza e di difesa comune, la Dichiarazione sull'allargamento dell'Unione e la Dichiarazione sul futuro

¹⁰⁰ Nello stesso senso Cfr. S. GOZI, "Il Consiglio e la Commissione", in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 151 ss.

¹⁰¹ Protocollo relativo alle conseguenze finanziarie della scadenza del Trattato CECA e al fondo di ricerca carbone e acciaio.

¹⁰² Protocollo relativo all'articolo 67 del trattato che istituisce la Comunità europea, articolo unico: "A decorrere dal 1° maggio 2004 il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, per adottare misure di cui all'articolo 66 del trattato che istituisce la Comunità europea".

¹⁰³ Ai sensi dell'art. 66 TCE "il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, adotta misure atte a garantire la cooperazione tra i pertinenti servizi delle amministrazioni degli Stati membri nelle materie disciplinate dal presente titolo, nonché tra tali servizi e la Commissione.

dell'Unione Europea, che ha aperto la strada alla Convenzione incaricata di redigere un progetto di Costituzione per l'Europa.

Il Trattato di Nizza, quindi, pone le basi per risolvere i problemi istituzionali e, pensando ad una Europa allargata, procede alla ripartizione dei seggi delle istituzioni comunitarie.

È da rilevare che, nel Trattato di Nizza, oltre alle modifiche istituzionali e alla riforma dell'organizzazione e delle competenze della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado, sono state introdotte altre novità di rilievo.

È stata modificata la procedura relativa alla constatazione di una grave violazione da parte di uno Stato membro di uno o più principi fondamentali¹⁰⁴ su cui si fonda l'Unione, ex art. 7 TUE, già art. 6, par. 1, TUE, ed alla eventuale sospensione di alcuni suoi diritti¹⁰⁵. In sostanza, è stata introdotta, quale novità e integrazione posta in essere dal Trattato di Nizza, una fase di pre-allarme, la cosiddetta *procedure d'alerte*¹⁰⁶, cioè di un intervento preventivo¹⁰⁷ delle istituzioni europee nei confronti degli Stati membri a tutela dei diritti fondamentali, in modo tale da evitare delle possibili crisi.

Il Consiglio, su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione o anche del Parlamento europeo¹⁰⁸, deliberando a maggioranza speciale dei quattro quinti e previo parere conforme del Parlamento, può

¹⁰⁴ L'art. 7, par. 1, del Trattato di Nizza rinviando ai principi elencati nel primo paragrafo dell'art. 6, dispone che la violazione non si limita ai diritti umani, ma comprende anche i principi di libertà, di democrazia e dello stato di diritto. Tuttavia, deve trattarsi di una violazione "grave e persistente".

¹⁰⁵ Ex art. 7, par.2.

¹⁰⁶ Cfr. M. CARTABIA, "Allargamento e diritti fondamentali nell'Unione europea. Dimensione politica e dimensione individuale", in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 123 ss.

¹⁰⁷ Il dispositivo di prevenzione ai sensi dell'art. 7, par. 1, così come integrato dal Trattato di Nizza.

¹⁰⁸ Prima il Parlamento europeo non aveva tale competenza, ora è posto sullo stesso piano delle altre due istituzioni.

constatare l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte di uno o più Stati membri dei principi enunciati, ai sensi dell'art. 6 TUE, e rivolgergli opportune raccomandazioni. Il Consiglio, altresì, prima di procedere in tal senso, può chiedere a personalità indipendenti di presentare un rapporto sulla situazione nello Stato membro in questione. Successivamente, constatato l'evidente rischio il Consiglio rivolge allo Stato "appropriate raccomandazioni" e procede alla verifica sulla validità dei motivi che hanno condotto a tale constatazione, comminando delle sanzioni¹⁰⁹. Quindi, viene eseguita la procedura così come era prevista dal Trattato di Amsterdam, ma in questo caso lo Stato interessato, contro la constatazione, può adire la Corte di giustizia, anche se solamente per questioni procedurali¹¹⁰.

Per quanto concerne la politica commerciale, secondo il dettato del Trattato di Nizza, all'art. 133¹¹¹ TCE, spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi al fine di assicurare la compatibilità degli accordi negoziati con le politiche e le norme interne alla Comunità.

Inoltre, la maggioranza qualificata, già prevista per le deliberazioni del Consiglio in materia, viene estesa, espressamente, anche alla negoziazione e conclusione di accordi relativi agli scambi di servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, ad eccezione degli accordi relativi agli scambi di servizi culturali e audiovisivi, didattici, sociali e sanitari, che restano nella competenza condivisa della Comunità e degli Stati membri.

In materia di politica sociale, istruzione, formazione professionale, il sostegno della Comunità, verso gli Stati membri, viene esteso a nuovi settori,

¹⁰⁹ È accaduto all'Austria, l'Unione ha comminato delle sanzioni a causa della partecipazione al governo da parte della Fpö.

¹¹⁰ Ai sensi dell'art. 46 del TUE, così come modificato dal Trattato di Nizza.

¹¹¹ *"La politica commerciale comune è fondata sui principi uniformi, specialmente per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione, nonché le misure di difesa commerciale, tra cui quelle da adottarsi in casi di dumping e di sovvenzioni....."*

quali la lotta contro l'esclusione sociale e la modernizzazione dei regimi di protezione sociale, ex art. 137¹¹² TCE. Inoltre, l'art. 144¹¹³ TCE dispone che il Consiglio istituisca, previa consultazione con il Parlamento, un Comitato per la protezione sociale, a carattere consultivo, per promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione in materia di protezione sociale.

Altra modifica, infine, rilevante riguarda lo snellimento delle procedure, per poter attivare una cooperazione rafforzata, attraverso la soppressione del diritto di veto, in precedenza attribuito agli Stati membri.

Il Trattato di Nizza all'art. 3, prevede 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, rispettando e sviluppando, in tale senso, l'*acquis* comunitario. Infatti, nella *Grundnorm*¹¹⁴ posta dall'art. 3 del Trattato, le istituzioni dell'Unione svolgono la stessa missione unitaria, ma

¹¹² “Per conseguire gli obiettivi previsti dall'articolo 136, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: a) miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori, b) condizioni di lavoro, c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, e) informazione e consultazione dei lavoratori, f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 5, g) condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità, h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 150, i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro, j) lotta contro l'esclusione sociale, k) modernizzazione dei regimi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c).....”

¹¹³ “Il Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, istituisce un comitato per la protezione sociale a carattere consultivo al fine di promuovere la cooperazione in materia di protezione sociale tra gli Stati membri e con la Commissione. Il comitato è incaricato: di seguire la situazione sociale e lo sviluppo delle politiche di protezione sociale negli Stati membri e nella Comunità; di agevolare gli scambi di informazioni, esperienze e buone prassi tra gli Stati membri e con la Commissione; fatto salvo l'articolo 207, di elaborare relazioni, formulare pareri o intraprendere altre attività nei settori di sua competenza, su richiesta del Consiglio o della Commissione o di propria iniziativa. Nell'esercizio delle sue funzioni, il comitato stabilisce contatti appropriati con le parti sociali. Ogni Stato membro e la Commissione nominano due membri del comitato.”

¹¹⁴ Cfr. A. MANZELLA, “Le cooperazioni rafforzate nell'Unione plurale”, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 241 ss.

con differenti criteri. Il fatto che il Trattato di Nizza abbia disposto un quadro istituzionale unico, deve essere inteso nel senso che gli Stati membri, nel momento in cui hanno istituito l'Unione europea, hanno voluto dare vita ad un sistema istituzionale che prosegua le iniziative già assunte nell'ambito Comunitario, rispettandone le realizzazioni precedentemente effettuate. Insomma, tutte le istituzioni dell'Unione europea¹¹⁵ operano nel quadro comunitario, ma partecipano anche, a diverso titolo, nei settori relativi alla cooperazione intergovernativa, previsti dal Trattato di Maastricht¹¹⁶.

La struttura istituzionale dell'Unione europea è caratterizzata al vertice dal Consiglio europeo, che ha competenze esclusive nelle materie in oggetto di cooperazione tra gli Stati, e competenze di indirizzo generale su tutta l'attività dell'Unione, compreso il settore comunitario.

Successivamente troviamo il Parlamento europeo, affiancato dal Comitato dei rappresentanti permanenti, al quale è affidato il compito di sviluppare il processo di integrazione e di cooperazione, nel rispetto degli interessi dei popoli degli Stati membri; il Consiglio, al quale spetta la funzione di sviluppare il processo di integrazione e di cooperazione, nel rispetto degli interessi degli Stati membri; la Commissione, la quale ha il compito di sviluppare il processo di integrazione e di cooperazione, nel rispetto degli interessi della Comunità; la Corte di giustizia, affiancata dal Tribunale di primo grado, che sviluppa il processo di integrazione e di cooperazione nell'osservanza della legalità, ed infine la Corte dei conti.

È da rilevare che le prime quattro istituzioni operano in un rapporto dialettico di reciproca cooperazione, secondo un modello di quadripartitismo

¹¹⁵ Ad eccezione della Corte dei conti e degli organi propri della struttura comunitaria e di quella dell'Unione monetaria.

¹¹⁶ Ciò è confermato dalla procedura speciale prevista per la cooperazione rafforzata secondo la quale gli Stati possono fare ricorso alle istituzioni, alle procedure ed ai meccanismi previsti dai Trattati, in particolare per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

istituzionale¹¹⁷. Il Consiglio e la Commissione, inoltre, sono le istituzioni deputate ad assicurare la coerenza tra le varie azioni necessarie per il perseguimento degli obiettivi dell'Unione, nel rispetto dell'*acquis* comunitario, sebbene ciò avvenga con procedure, competenze e poteri diversi a seconda che agiscano nel quadro comunitario, o nel secondo pilastro, PESC, o nel terzo pilastro, CGAI.

La Corte dei conti, è stata introdotta, in quanto nuova istituzione comunitaria, dal Trattato di Amsterdam. Essa, esercita il suo potere di controllo anche verso il secondo e terzo pilastro, non solo per quanto riguarda le spese amministrative, ma anche per le spese operative di questi due pilastri, quando siano messe a carico del bilancio comunitario, ai sensi dell'art. 268¹¹⁸ TCE.

La struttura istituzionale dell'Unione europea risulta essere molto diversa dalle strutture istituzionali tipiche delle organizzazioni internazionali, ma anche molto diversa rispetto alle strutture istituzionali degli ordinamenti nazionali. Infatti, non opera il principio di separazione dei poteri, come classicamente conosciuto nell'esperienza costituzionale.

La complessità e pluralità dei procedimenti, la centralità della dialettica tra interessi generali dell'Unione e interessi particolari degli Stati membri, che dà luogo ad un impianto di legittimazione dualistica del sistema, la limitatezza dell'apparato e dell'attività amministrativa, fanno sì che le funzioni esercitate dagli organi comunitari non siano interamente riconducibili allo schema della distinzione tra funzione legislativa, amministrativa e giudiziaria.

¹¹⁷ Cfr. G. STROZZI, *Op. cit.*, p. 50.

¹¹⁸ *“Tutte le entrate e le spese della Comunità, ivi comprese quelle relative al Fondo sociale europeo, devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio. Le spese amministrative risultanti per le istituzioni dalle disposizioni del Trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune ed alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni sono a carico del bilancio. Le spese operative risultanti dall'attuazione di dette disposizioni possono, alle condizioni ivi previste, essere messe a carico del bilancio. Nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio.”*

È sicuramente una struttura complessa e piuttosto articolata, caratterizzata da un'equilibrata ripartizione delle competenze, che sono attribuite alle istituzioni e da un controbilanciamento dei poteri, attribuiti alle stesse. In sostanza, il sistema istituzionale dell'Unione europea si basa su due principi cardine, affermati ripetutamente anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, quali: il rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale¹¹⁹ nell'esercizio delle rispettive competenze da parte di ogni istituzione, la cui violazione può essere sanzionata; il principio della leale cooperazione¹²⁰ tra le istituzioni che comporta il dovere di agevolare e, soprattutto, di non ostacolare l'esercizio delle competenze attribuite ad ogni istituzione.

Infatti, il sistema comunitario, più che perseguire una netta separazione tra organi in relazione ai diversi tipi di funzione si ispira, appunto, nella distribuzione dei poteri pubblici, al principio del c.d. equilibrio istituzionale. In base ad esso ciascuna istituzione e ciascun organo deve esercitare le competenze loro specificatamente attribuite, in base al principio di attribuzione, in modo da evitare di pregiudicare il buon funzionamento degli altri organi e l'esercizio, da parte di questi, delle rispettive attribuzioni. Si tratta, insomma, di una sorta di leale collaborazione tra pubbliche autorità la quale, però, garantisce anche l'operare di un sistema di *checks and balances* tra i vari organi.

Sebbene ci siano tali presupposti, l'organizzazione comunitaria sembra muoversi nella direzione di una crescente omogeneità strutturale rispetto ai principi organizzativi esistenti negli Stati membri. Tale obiettivo è, peraltro, esplicitato dallo stesso art. 6 TUE, in base al quale "l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà

¹¹⁹ Esso costituisce un principio fondamentale del sistema giuridico comunitario, affermato a più riprese dalla Corte di giustizia, si veda. sent. 22-5-1990, in causa 70/88, *Parlamento c. Consiglio*, in *Raccolta* 1990, p. 2041.

¹²⁰ V. sent. 27-9-1988, in causa 204/86, *Grecia c. Consiglio*, in *Raccolta* 1988, p. 5323; sent. 30-3-1995, in causa C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*, in *Raccolta* 1995, p. 643; sent. 10-12-2002, in causa C-29/99, *Commissione c. Consiglio*, in *Raccolta* 2002, p. 11221.

fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri”. Dunque, l’organizzazione comunitaria si deve uniformare ad essi¹²¹.

Inoltre, la ripartizione dei poteri risulta essere, come sopra detto, molto diversa rispetto alla ripartizione intesa in senso classico, propria degli ordinamenti giuridici nazionali interni.

Secondo, infatti, la ripartizione dei poteri attuata nell’ambito dell’Unione europea, la funzione legislativa è affidata essenzialmente al Consiglio, ossia all’organo formato dagli esecutivi nazionali; la funzione esecutiva è affidata alla Commissione, organo indipendente dalla volontà statale, mentre al Parlamento europeo è affidato solo un potere di controllo politico. Ma la previsione, accanto all’organo tipicamente intergovernativo titolare del potere decisionale, di un organo indipendente dagli Stati membri che persegua l’interesse comunitario e di un organo direttamente rappresentativo delle istanze provenienti dalla base sociale, entrambi dotati di autonomi poteri, che affiancano e spesso condizionano il processo decisionale, distingue nettamente la Comunità europea dalle organizzazioni intergovernative di tipo classico. A questo si aggiunga la creazione di un organo giurisdizionale dotato di più ampi poteri di controllo sul corretto esercizio delle competenze comunitarie.

Tuttavia, il modello risulta essere alterato nei settori della PESC e del CGAI, dove il ruolo propulsore è svolto sostanzialmente dal Consiglio e dove gli interessi nazionali hanno una rilevanza preminente: per cui la loro convergenza è essenziale per far progredire l’azione dell’Unione in questi settori, dove Parlamento europeo e Commissione svolgono un ruolo marginale pur essendo associati ai lavori.

Le istituzioni esercitano le loro competenze *ex art. 5*¹²² TUE e *ex art. 7*, par. 1¹²³, TCE, in base al principio di attribuzione, e quindi sono,

¹²¹ In questo senso Cfr. G. GUZZETTA- F. S. MARINI, *Op. cit.*, p. 384.

esclusivamente, quelle conferite espressamente dai Trattati per l'assolvimento dei loro compiti. In questo senso, sembra evidente che la competenza comunitaria rappresenti una eccezione rispetto alle competenze conferite nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale.

In sede comunitaria le competenze sono attribuite in ragione degli obiettivi da raggiungere, ciò rende particolarmente complessa la determinazione della ripartizione di competenze tra Comunità e Stati membri, nella maggior parte dei settori di intervento comunitario¹²⁴.

Il Parlamento Europeo: è il vero organo legislativo?

È l'istituzione dotata di minori poteri, ma anche la più significativa dal punto di vista dell'integrazione europea. La principale finalità di tale istituzione è quella di rappresentare i popoli dell'Unione costituendo l'organo dell'apparato istituzionale comunitario, inteso in senso democratico.

Il Parlamento, allo stato attuale, risulta essere composto da 732 membri. Ma, alla crescita del numero dei parlamentari europei è stato posto un limite ai sensi dell'art. 189 TCE. Infatti, detto articolo dispone che *“il numero dei membri del Parlamento europeo non può essere superiore a settecentotrentadue”*. Dal giugno del 1979 i membri del Parlamento europeo sono eletti, in ogni Stato membro, attraverso il suffragio universale diretto, per un periodo di cinque anni. I deputati non possono cumulare il mandato

¹²² *“Il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia e la Corte dei conti esercitano le loro attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti, da un lato, dalle disposizioni dei trattati che istituiscono le Comunità europee, nonché dalle disposizioni dei successivi trattati e atti recanti modifiche o integrazioni delle stesse e, dall'altro, dalle altre disposizioni del presente trattato.”*

¹²³ *“L'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità è assicurata da: un Parlamento europeo; un Consiglio; una Commissione; una Corte di giustizia; una Corte dei conti. Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato.”*

¹²⁴ F. POCAR, *Il diritto dell'Unione e delle comunità europee*, Milano, 1997.

europeo con quello nazionale. Dalle elezioni del 2004, invece, si è adottato il sistema proporzionale¹²⁵.

Il Parlamento esercita funzioni deliberative, anche se non in modo esclusivo, attraverso le procedure di cooperazione, di codecisione e di parere conforme, *ex artt. 251 e 252 TCE*, e di controllo.

Ora, con il Trattato di Nizza, si è riconosciuto a detta istituzione un ruolo determinante in materia legislativa. Non gli è stata attribuita la titolarità esclusiva del potere normativo primario, come dovrebbe essere per ogni organo assembleare rappresentativo della volontà popolare, ma gli è stato concesso di inserirsi a pieno titolo nel procedimento di formazione degli atti comunitari, attraverso la procedura di codecisione, che pone sullo stesso piano il Consiglio, la Commissione e il Parlamento; attraverso l'attribuzione al Parlamento di un potere di iniziativa legislativa ai sensi dell'art. 192¹²⁶, par. 2, TCE.

Per quanto concerne i poteri di controllo, insieme a quelli deliberativi, costituiscono una delle fondamentali prerogative dell'istituzione in questione. Il Parlamento, infatti, esercita il potere di controllo sugli atti delle istituzioni comunitarie; sul comportamento delle istituzioni; sul bilancio e sull'apparato amministrativo comunitario.

¹²⁵ Agli Stati membri è consentito anche di poter optare tra lo scrutinio di lista o il sistema proporzionale con voto singolo trasferibile.

¹²⁶ *“A maggioranza dei suoi membri, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto della Comunità ai fini dell'attuazione del presente trattato.”*

Il Parlamento europeo e il sistema dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Nizza. Un primo passo verso l'idea di Costituzione.

È da rilevare che i Parlamenti nazionali¹²⁷ svolgono un ruolo importante nell'attuazione del diritto comunitario, sia nella fase in cui sono chiamati a ratificare i Trattati comunitari sia nel momento in cui devono trasporre nel proprio ordinamento interno le disposizioni dell'Unione europea. Tuttavia, essi non svolgono un ruolo altrettanto incisivo nella fase di elaborazione del diritto comunitario e delle politiche comunitarie. Per cercare di soddisfare le esigenze dei Parlamenti nazionali e quindi di renderli più partecipi della vita comunitaria, nell'atto finale del Trattato di Maastricht sono state allegare, tra le tante, due Dichiarazioni in merito alla questione trattata, la numero 13 e la 14¹²⁸.

Con la Dichiarazione n. 13 i legislatori hanno ritenuto opportuno incoraggiare i Parlamenti nazionali ad una maggiore partecipazione alle attività dell'Unione europea, attraverso lo scambio di informazioni tra gli stessi Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo e, anche, attraverso la concessione di agevolazioni reciproche ed incontri regolari tra parlamentari interessati agli stessi problemi, col fine di potenziare i contatti tra le istituzioni.

La Dichiarazione n. 14 invitava, invece, ad istituzionalizzare una cooperazione tra l'Assemblea parlamentare europea e i Parlamenti degli Stati membri, istituendo una Conferenza con lo scopo di essere consultata sui grandi orientamenti dell'Unione europea. Tale cooperazione è stata successivamente formalizzata con un atto *ad hoc*, il Protocollo n. 9, adottato dagli Stati membri ad Amsterdam, il cui fine era quello di potenziare la

¹²⁷ Cfr. C. MORVIDUCCI, "Convenzione europea e parlamenti nazionali: quale ruolo?", in *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, p. 558 ss.

¹²⁸ Cfr. B. NASCIMBENE, *Comunità e Unione europea*, Torino, 2002, p. 14 ss.

capacità da parte dei Parlamenti nazionali di esprimere pareri su problemi di particolare interesse.

Gli aspetti della cooperazione, presi in considerazione dal Protocollo, sono sostanzialmente due: la comunicazione di informazioni ai Parlamenti nazionali attraverso la trasmissione tempestiva di tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione¹²⁹. Il secondo aspetto riguarda, invece, il ruolo della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari europei, COSAC¹³⁰, organismo al quale per la prima volta viene attribuito un ruolo specifico, sebbene marginale, nell'assetto comunitario. Infatti, le disposizioni contenute nel Protocollo prevedono che la COSAC può sottoporre alle istituzioni dell'Unione ogni contributo che giudichi appropriato. La COSAC può esaminare tutte le proposte o iniziative legislative relative alla realizzazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia, che potrebbero avere un impatto diretto sui diritti e sulle libertà degli individui. Infine, la COSAC può trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione qualsiasi contributo relativo alle attività legislative dell'Unione, in particolare per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà, lo spazio di libertà, di sicurezza e giustizia nonché le questioni inerenti i diritti fondamentali dell'uomo.

Sebbene i contributi della COSAC non siano, in ogni caso, vincolanti per i Parlamenti nazionali, è evidente che, data la composizione di tale organo, i rapporti tra l'azione nazionale e quella interparlamentare possono essere coordinati.

¹²⁹ Il Protocollo impone la trasmissione ai parlamenti nazionali di tutti i documenti di consultazione redatti dalla Commissione e di tutte le sue proposte legislative ai sensi dell'art. 207 TCE. Al fine di permettere un esame approfondito, tra la data della messa a disposizione delle proposte normative e delle proposte relative all'adozione di atti previsti nel Titolo VI del Trattato sull'Unione, e la loro iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio, devono intercorrere almeno sei settimane, salvo eccezioni da motivare.

¹³⁰ È composta dai rappresentanti delle commissioni competenti degli affari europei dei Parlamenti nazionali e di membri del Parlamento europeo ed è stata istituita a Parigi nel 1989.

È da rilevare che, proprio per effetto del Protocollo n. 9, diversi Stati, tra cui l'Italia e la Francia, abbiano avvertito la necessità di ampliare, anche con riforme costituzionali¹³¹, i poteri, soprattutto, di indirizzo in materia comunitaria dei rispettivi parlamenti. Sebbene tali riforme non abbiano prodotto allo stato attuale risultati significativi.

È evidente che il ruolo dei parlamenti nazionali, inteso quale rete di riferimento in tutta l'Unione europea, anche in quella allargata, rappresenti, per il Parlamento europeo, un sicuro punto di forza, al fine di rendere più efficace ed effettivo il suo potere nel sistema istituzionale.

La Commissione europea: l'esecutivo dell'Unione.

La Commissione è l'istituzione che costituisce il perno del sistema comunitario, esprime il principio di sovranazionalità e rappresenta l'interesse generale della Comunità in quanto tale. Infatti, si può dire che la Commissione è l'istituzione della Comunità europea che presenta in modo più evidente il carattere di originalità.

Alla Commissione spetta il compito di sorvegliare sulla corretta applicazione del diritto comunitario, di "assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità"¹³² preparando l'adozione dei provvedimenti normativi necessari e curando lo sviluppo delle politiche comunitarie. In sostanza, la Commissione è l'organo esecutivo della

¹³¹ In Francia, a seguito del Trattato di Amsterdam è stato modificato l'art. 88 - 4 della Costituzione al fine di ampliare l'ambito delle materie per le quali il governo è obbligato a sottoporre al parlamento per permettergli di adottare risoluzioni. Con la legge n. 44-99, il controllo parlamentare è stato esteso anche alle materie incluse nel II e III Pilastro e, su iniziativa del governo, ai "documenti di carattere generale e programmatico delle istituzioni dell'Unione europea". In Italia, con la legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Amsterdam, l. 209/1998, è stato ampliato il numero dei documenti da trasmettere al parlamento; con la legge comunitaria del 2000, l. 242/2000, è stata aggiunta alla documentazione relativa al TCE e al Titolo VI TUE, la politica estera e di sicurezza, *ex art.* 6.

¹³² Ai sensi dell'articolo 211 del Trattato CE.

Comunità, in quanto il suo compito principale è quello di fare applicare i trattati e gli atti comunitari.

È un organo indipendente, in quanto i commissari sono nominati a titolo individuale e non rappresentano né gli Stati da cui provengono, né alcun gruppo di interesse esterno alla Comunità. È un organo collegiale, e quindi, tutte le delibere si riferiscono sempre alla Commissione nel suo complesso; è, altresì, un organo a tempo pieno, che si riunisce almeno una volta alla settimana.

Per quanto riguarda la sua composizione, dal 1° novembre 2004, la Commissione è composta da un cittadino di ogni Stato membro. In questo modo è consentito ai nuovi Stati membri di avere un'adeguata rappresentanza in seno all'istituzione¹³³. I Commissari sono nominati a titolo individuale ed esercitano le loro funzioni in piena indipendenza.

Riguardo all'attribuzione dei poteri la Commissione, ai sensi dell'art. 211 TCE, "*dispone di un proprio potere di decisione e partecipa alla formazione degli atti del Consiglio e del Parlamento europeo, alle condizioni previste dal presente Trattato*". In altri termini, la Commissione dispone di un potere di iniziativa normativa, anche se non in maniera autonoma. Ha, poi, il potere di vigilare sull'esatta esecuzione dei trattati attraverso l'emanazione di atti di esecuzione, che sono destinati ad integrare altri regolamenti adottati dal Consiglio¹³⁴ e attraverso la funzione di vigilanza della Commissione su intervento diretto¹³⁵, quando i trattati o i regolamenti prevedano espressamente

¹³³ Fino al 1° novembre del 2004, agli Stati demograficamente più importanti, Germania, Francia, Italia, Spagna e Regno Unito, spettavano due Commissari.

¹³⁴ Ai sensi dell'art. 211 TCE la Commissione "*esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite.*"

¹³⁵ Anche le raccomandazioni e i pareri, a carattere non vincolante, che la Commissione può formulare, rientrano nell'ambito della manifestazione diretta della funzione, ex art. 211 TCE la Commissione "*vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente trattato e delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù del trattato stesso. Formula raccomandazioni o*

che la Commissione emani decisioni vincolanti e su intervento indiretto quando la stessa istituzione propone ricorsi alla Corte di giustizia contro gli Stati e le istituzioni, che abbiano violato gli obblighi loro incombenti in virtù dei trattati e degli atti normativi derivati.

Infine, ai sensi dell'art. 282¹³⁶ TCE, alla Commissione spetta in via esclusiva la funzione di rappresentanza della Comunità negli Stati membri e anche verso l'esterno. Infatti, spetta alla Commissione la negoziazione degli accordi della Comunità, le relazioni internazionali e i rapporti con le organizzazioni internazionali¹³⁷.

Il Consiglio: l'organo principale nell'ambito decisionale europeo.

Il Consiglio dell'Unione europea¹³⁸ è l'unica istituzione composta dai rappresentanti degli Stati membri, quindi l'unico organo intergovernativo, e di conseguenza è la diretta espressione dei loro interessi sia in ambito comunitario sia per quegli atti adottati per i settori PESC e CGAI. È composto da un rappresentante di ogni Stato membro e, sostanzialmente, è l'organo decisionale della Comunità.

Ha una competenza normativa generale che esercita attraverso l'adozione di regolamenti, direttive, decisioni. Il Consiglio detiene,

pareri nei settori definiti dal presente trattato, quando questo esplicitamente lo preveda ovvero quando la Commissione lo ritenga necessario.” Dunque, la competenza della Commissione in questo caso è generale e senza limiti.

¹³⁶ “In ciascuno degli Stati membri, la Comunità ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili o mobili e stare in giudizio. A tale fine, essa è rappresentata dalla Commissione.”

¹³⁷ Ex art. 302 TCE, sono affidati alla Commissione i collegamenti con gli organi dell'ONU e con gli istituti specializzati della stessa organizzazione.

¹³⁸ Tale denominazione è stata decisa e adottata in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht.

nell'ambito della funzione normativa, il potere decisionale¹³⁹ per il raggiungimento degli scopi del trattato, solo parzialmente temperato dalla vigilante pressione esercitata congiuntamente dal Parlamento e dalla Commissione, in quanto partecipi della procedura normativa. Ha il compito, inoltre, di assicurare il coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri, conferisce alla Commissione le competenze di esecuzione delle norme che esso stesso stabilisce. Ha competenza a concludere accordi internazionali tra la Comunità europea e uno e più Stati o organizzazioni internazionali. In tale settore, i negoziati sono condotti dalla Commissione, mentre al Consiglio spetta il compito di approvare definitivamente tali atti. Approva il bilancio dell'Unione insieme al Parlamento europeo. Elabora la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea, sulla base degli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo. Coordina, infine, la cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale tra le varie autorità competenti in materia dei diversi Stati membri.

Il Consiglio esprime una volontà propria, distinta da quella degli Stati che compongono l'Unione anche quando le sue deliberazioni raccolgano l'unanimità dei consensi: infatti, uno Stato può impugnare una decisione del Consiglio, anche se il suo rappresentante abbia votato a favore.

In alcuni casi, invece, il Consiglio assume una veste di conferenza diplomatica, nella quale i rappresentanti degli Stati adottano deliberazioni in quanto tali e non in quanto membri del Consiglio. In questi casi, le deliberazioni sono sottratte alle norme statutarie, che regolano le sue competenze e la procedura decisionale, collocandosi al di fuori del sistema comunitario e seguendo le regole della cooperazione intergovernativa.

¹³⁹ In quanto i poteri deliberativi che spettano allo stesso Consiglio, a differenza dei poteri deliberativi spettanti ad altre istituzioni, hanno un effettivo carattere decisionale poiché intervengono nella fase conclusiva, nel senso che costituiscono normalmente la manifestazione definitiva dell'attività normativa della Comunità.

Le votazioni in seno al Consiglio dell'Unione si differenziano a seconda delle materie che sono poste in discussione. I sistemi di votazione in seno al Consiglio sono sostanzialmente tre: all'unanimità; a maggioranza semplice; a maggioranza qualificata¹⁴⁰, ex art. 205 TCE.

Trattandosi di un'istituzione composta da Stati, in cui ognuno dispone sovranamente del proprio voto, il governo nazionale conferisce un mandato¹⁴¹, senza durata prestabilita, ad un membro che andrà a partecipare alla riunione del Consiglio, vincolandone il voto a precise e rigide istruzioni.

In questo senso, è da rilevare che l'equilibrio istituzionale della Comunità europea è caratterizzato dal fatto che la Commissione rappresenti il momento di sintesi dell'interesse comunitario, considerato in maniera globale, il Consiglio, invece, è strutturato in modo tale da poter dare voce agli interessi nazionali comunitari¹⁴². Esistono vari organi ausiliari del Consiglio che preparano i suoi lavori e ricercano una posizione comune agli Stati membri. Abbiamo il Comitato agricolo, il Comitato politico e di sicurezza, il Comitato

¹⁴⁰ La ponderazione dei voti in seno al Consiglio è stato sicuramente il tema maggiormente dibattuto nel corso dei negoziati che hanno portato alla stesura del Trattato di Nizza. Il numero dei voti attribuiti ad ogni Stato rappresenta il frutto di un preciso bilanciamento di interessi contrapposti, in particolare quelli tra Stati grandi che vogliono evitare la possibile coalizione dei piccoli Stati e quindi imporre decisioni non gradite, e Stati minori, che non intendono essere schiacciati dalla volontà egemonica dei paesi membri più popolosi. Il compromesso raggiunto a Nizza è stato quello di introdurre due meccanismi le c.d. *reti di sicurezza* che eviteranno tali contrapposizioni, in questo senso Cfr. C. ZANGHI', *Op. Cit.*, p. 212 ss.

¹⁴¹ L'art. 203 TCE stabilisce che il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale abilitato ad impegnare il governo di detto Stato. La modifica apportata dal Trattato di Maastricht al testo originario, "Il Consiglio è composto da rappresentanti degli Stati membri; ogni governo vi delega un suo membro", è stata voluta al fine di consentire la partecipazione di persone che, pur avendo rango ministeriale, non facciano parte del governo dello Stato. In particolare, si è inteso consentire la partecipazione al Consiglio anche a membri degli esecutivi di entità territoriali autonome (Lander, Regioni), purché in grado di impegnare il proprio governo nazionale, in questo senso Cfr. G. STROZZI, *Op. cit.*, p. 112.

¹⁴² Cfr. L. FERRARI BRAVO, R. MOAVERO MILANESI, *Lezioni di diritto comunitario*, Vol. I, Napoli, 2002

economico e finanziario, il Comitato di coordinamento, il Comitato per l'occupazione¹⁴³ e il Comitato per la protezione sociale¹⁴⁴.

Un ruolo decisamente rilevante è, oggi, svolto dal Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (COREPER), ai sensi dell'art. 207 TCE, ruolo sicuramente più importante rispetto agli altri Comitati. Esso è composto dai rappresentanti permanenti degli Stati membri presso la Comunità, che abbiano rango di ambasciatori. È un organo intergovernativo e i membri agiscono su istruzione dei rispettivi governi ma, operando collegialmente come membri di un organo previsto dalla normativa comunitaria, si colloca all'interno della struttura istituzionale della Comunità stessa. Il COREPER si riunisce a due livelli: il COREPER II, ossia il Comitato di ambasciatori, quali rappresentanti permanenti, per la trattazione di affari di rilievo politico e relativi alle relazioni esterne e il COREPER I, il Comitato costituito dai ministri plenipotenziari, quali rappresentanti permanenti aggiunti, per trattare gli affari correnti, di procedura o questioni di rilievo tecnico. Questi due livelli operano in modo assolutamente indipendente.

Il compito principale del COREPER è quello di preparare i lavori del Consiglio, e di eseguire i mandati che il Consiglio stesso gli affida; di vigilare sulla legalità, sussidiarietà, proporzionalità e motivazione degli atti e sulle norme che stabiliscono i poteri delle istituzioni, di adottare decisioni di procedura, nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio stesso¹⁴⁵.

¹⁴³ Tale Comitato è stato istituito dal Trattato di Amsterdam ed è composto da membri di ogni Stato e della Commissione, al fine di coordinare le politiche degli Stati membri in materia di occupazione, con il compito di formulare pareri su richiesta del Consiglio, della Commissione o di propria iniziativa, ai sensi dell'art. 130 TCE.

¹⁴⁴ È stato istituito dal Trattato di Nizza ha un carattere consultivo al fine di promuovere la cooperazione tra Stati membri e Commissione in materia di protezione sociale e formulare pareri o intraprendere altre attività nei settori di sua competenza, su richiesta del Consiglio, della Commissione o di propria iniziativa, *ex art.* 144 TCE

¹⁴⁵ Cfr. B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J. H. H. WEILER, *Op. Cit.*, p. 29 ss.

La Corte di Giustizia e le nuove competenze del Tribunale di primo grado. Il doppio grado di giudizio.

La Corte di giustizia della Comunità europea, istituzione comune alle tre Comunità, è stato l'unico organo giurisdizionale dell'ordinamento comunitario, fino a quando non è stato istituito il Tribunale di primo grado, con decisione del Consiglio 88/951 del 24 ottobre 1988¹⁴⁶ e ora inserito a pieno titolo nei Trattati istitutivi all'art. 224 TCE.

La Corte ha il compito di assicurare *il rispetto del diritto comunitario nell'interpretazione e nell'applicazione* dei trattati e degli atti normativi derivati, *ex art. 220 TCE*. In realtà, la Corte è andata oltre tale compito, infatti, attraverso la sua giurisprudenza, ha precisato, più volte, il valore e il contenuto delle norme comunitarie e ha cercato di adeguarle, attraverso una interpretazione evolutiva, alle nuove esigenze che nel tempo si sono rese necessarie, ma ha anche provveduto ad elaborare e ad imporre nuovi principi e regole, al di là del testo scritto, originando un diritto giurisprudenziale, che ha avuto un peso determinante per l'evoluzione del sistema giuridico comunitario, colmando le lacune del diritto stesso e stabilendo la superiorità del diritto comunitario sugli ordinamenti degli Stati membri.

In sostanza, ha contribuito ad imprimere un impulso decisivo al processo di integrazione, cercando di attenuare i ritardi dei meccanismi decisionali e di sopperire alla mancanza di volontà politica da parte degli Stati membri. In tale ottica, è evidente che il suo attivismo giuridico ha incontrato varie resistenze e diffidenze da parte degli Stati stessi, timorosi di assistere ad una compressione delle loro competenze oltre quanto fissato dai Trattati istitutivi.

¹⁴⁶ *GUCE* L 319 del 25 novembre 1988; il testo modificato in *GUCE* C 215 del 21 agosto 1989; ulteriori modifiche con decisione del Consiglio del 26 aprile 1999 in *GUCE* L 114, poi abrogata dal Trattato di Nizza: la relativa disciplina è ora contenuta nel testo del Trattato e nello Statuto della Corte.

Il sistema di tutela giurisdizionale nell'ordinamento comunitario è basato su due livelli principali: un primo livello, ossia la giurisdizione contenziosa¹⁴⁷, consta di un controllo diretto da parte della Corte e del Tribunale sulla legittimità degli atti e dei comportamenti delle istituzioni comunitarie. Il secondo livello, giurisdizione pregiudiziale¹⁴⁸, prevede un controllo indiretto, in quanto l'iniziativa è affidata al giudice nazionale, sulla interpretazione e sulla validità degli atti comunitari al fine di consentire la corretta ed uniforme applicazione del diritto comunitario in tutti gli Stati membri.

È da rilevare, infine, che la Corte svolge anche una funzione consultiva, ex art. 300, par. 6, TCE : *“Il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con le disposizioni del presente trattato. Quando la Corte di giustizia abbia espresso parere negativo, l'accordo può entrare in vigore soltanto alle condizioni stabilite dall'articolo 48 del trattato sull'Unione europea”*.¹⁴⁹

Per ciò che riguarda le competenze del Tribunale di primo grado, in passato, esse erano limitate ai ricorsi dei funzionari comunitari contro le istituzioni comunitarie, ai ricorsi individuali nell'ambito della politica della concorrenza, con l'esclusione dei ricorsi avanzati da uno Stato membro o da una istituzione, e ai ricorsi in via pregiudiziale. Successivamente, il Consiglio,

¹⁴⁷ Ricorso per infrazione ex artt. 226 e 227 TCE; l'Azione di annullamento ex art. 230 TCE; Ricorso in carenza ex art. 232 TCE; Eccezione di invalidità ex art. 241 TCE; l'Azione di responsabilità extracontrattuale ex art. 288 TCE.

¹⁴⁸ Ai sensi dell'art. 234 TCE abbiamo il rinvio pregiudiziale di interpretazione e il rinvio pregiudiziale di validità.

¹⁴⁹ Paragrafo 6, così sostituito dal Trattato di Nizza.

su proposta della Corte, ha ampliato le competenze del Tribunale, a tutti i ricorsi diretti proposti da persone fisiche e giuridiche¹⁵⁰.

Con il Trattato di Nizza, il Tribunale di primo grado è considerato alla stessa stregua di un giudice di diritto comune dell'ordinamento comunitario. In altri termini, lo stesso è investito di una competenza generalizzata, è organo di secondo grado rispetto alle decisioni delle nuove camere giurisdizionali¹⁵¹ e perde la sua natura di giudice "speciale" nel senso di una competenza limitata a determinate materie o a certi soggetti, solo specifici, che sono legittimati a ricorrervi.

Relativamente alla competenza pregiudiziale la Corte di giustizia resta il giudice con competenza generale, ma il Trattato di Nizza ammette, anche se in via eccezionale, la competenza del Tribunale di primo grado a conoscere delle questioni pregiudiziali¹⁵² in materie specifiche, determinate dallo Statuto. Con l'attribuzione di tali competenze al Tribunale si è introdotto nell'ordinamento giudiziario comunitario il doppio grado di giudizio, sebbene non sia generalizzato, ma limitato alle condizioni poste in essere dal Trattato e dallo Statuto.

¹⁵⁰ *Ex art. 225, Punti 1 e 2, TCE, così come modificato dal Trattato di Nizza, "1. Il Tribunale di prim grado è competente a conoscere in primo grado dei ricorsi di cui agli articoli 230, 232, 235, 236 e 238, ad eccezione di quelli attribuiti a una camera giurisdizionale e di quelli che lo statuto riserva alla Corte di giustizia. Lo statuto può prevedere che il Tribunale di primo grado sia competente per altre categorie di ricorsi. 2. Il Tribunale di primo grado è competente a conoscere dei ricorsi proposti contro le decisioni delle camere giurisdizionali istituite in applicazione dell'articolo 225 A...."*

¹⁵¹ *Ai sensi dell'art. 220, par. 2, TCE, così come modificato dal Trattato di Nizza, "Al Tribunale di primo grado possono inoltre essere affiancate, alle condizioni di cui all'articolo 225 A, camere giurisdizionali incaricate di esercitare, in taluni settori specifici, competenze giurisdizionali previste dal presente trattato". Ancora *ex art. 225 A, TCE "Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e della Corte di giustizia, o su richiesta della Corte di giustizia e previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, può istituire, camere giurisdizionali incaricate di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche."**

¹⁵² *Ex art. 225, punto. 3, TCE, così come modificato dal Trattato di Nizza, "Il Tribunale di primo grado è competente a conoscere delle questioni pregiudiziali, sottoposte ai sensi dell'art. 234, in materie specifiche determinate dallo Statuto".*

La Corte dei Conti: controllo di merito e controllo formale.

La Corte dei Conti è stata istituita con il Trattato di Bruxelles del 1975, ora con il Trattato di Nizza figura tra le istituzioni comunitarie, ai sensi dell'art. 7 TCE. Essa non è un organo giurisdizionale, ma è incaricata di effettuare il controllo contabile e l'esame del bilancio comunitario, così come previsto dall'art. 246 del TCE.

La Corte dei Conti è competente a conoscere e ad esaminare ai sensi dell'art. 248 TCE, i conti di tutte le entrate e le spese della Comunità, e di ogni organismo creato dalla stessa Comunità, a meno che l'atto costitutivo non escluda espressamente tale riesame.

In sostanza, è un controllo formale di legittimità, quindi un controllo diretto a verificare la correttezza e la regolarità della gestione finanziaria. Ma il controllo della Corte dei conti è anche un controllo di merito nel senso che mira a verificarne l'efficacia, l'economicità e l'efficienza.

CAPITOLO SECONDO

IL QUINTO ALLARGAMENTO: LA SFIDA ISTITUZIONALE

Premessa

Il quinto allargamento rappresenta sicuramente un traguardo di cui, noi europei ed “europeisti”, dobbiamo andare fieri, ma è altrettanto vero che esso ha comportato e comporta, oggettivamente, la nascita di altri e di nuovi problemi. Infatti, ha già creato un confine verso l'esterno ancora più netto rispetto a quello precedente.

Per vari aspetti, tale allargamento appare molto diverso dai quattro antecedenti e sicuramente più complesso. Una motivazione risiede nell'alto numero dei Paesi che sono entrati a far parte dell'Unione, sono appunto dieci; una seconda motivazione è da attribuire al fatto che tali Paesi sono reduci da un regime politico illiberale di lunga durata e dalla soggezione a una potenza straniera, l'ex Unione Sovietica, l'antagonista strategico-militare e ideologico del blocco euro-atlantico. Inoltre, in tutti i nuovi Stati membri sono in atto

vaste e radicali trasformazioni, quali la riappropriazione della sovranità nazionale e la ricostruzione dello Stato dalle fondamenta. Ciò fa sì, che la nuova Unione Europea assorba Stati multietnici, con popolazioni in cui la componente europea è assolutamente varia e, a volte, piuttosto esigua che portano con loro gravi problemi di transizione: ordinamenti costituzionali quasi inesistenti, economie dissestate, crisi politiche con trascinamenti autoritari, società divise, situazioni postbelliche¹⁵³.

Eliminati gli Stati con i quali sono in corso le trattative per l'adesione, nei confronti di tutto ciò che è destinato a restare esterno all'Unione, la stessa Unione non possiede più lo strumento principe della politica estera europea. Dunque, l'Unione europea, secondo Parsi, “non ha più l'incentivo costituito dalla promessa di entrare: comportatevi bene e diventerete membri dell'Unione”¹⁵⁴.

È da rilevare, in questo senso, che l'identità dell'Unione Europea è, fin dalle sue origini, stata legata alla questione dei confini. Il progetto di unificazione europea nasce, appunto, allo scopo di sanare il più sanguinoso confine della storia europea, cioè il confine franco-tedesco, che si era rivelato, negli anni, non solo per l'Europa, un notevole fattore di instabilità.

Inoltre, si è posto il problema riguardo alla qualificazione di Stato europeo. In quanto, è evidente che manca una delimitazione geografica dei confini dell'Europa. In questo senso, si è fatto riferimento ai confini della CE-UE, per cui si è ritenuto che l'Europa comunitaria sia costituita dal complesso dei Paesi membri e dai potenziali aderenti. Infatti, con la caduta del muro di Berlino e la fine dei due blocchi, la qualificazione di Stato europeo è stata estesa ai Paesi dell'Europa centrale e orientale, alle Repubbliche baltiche, ai

¹⁵³ Cfr. F. FENUCCI, “L'allargamento dell'Unione europea: i requisiti politici, giuridici ed economici.”, in R. ORRU'- L. G. SCIANNELLA, (a cura di), *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Atti convegno Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, Teramo, Università degli Studi, 27 – 28 giugno 2003, Torino, 2004, p. 147 ss.

¹⁵⁴ Cfr. V. E. PARSÌ, “L'idea e i (provvisori) confini della nuova Europa”, in A.A.V.V., *L'allargamento da 15 a 25 paesi rafforzerà l'Unione europea?*, Milano, 2005, p. 7 ss.

Paesi dell'ex Jugoslavia. Ma, la delimitazione geografica è meglio precisata e integrata da una qualificazione politica, per cui si è ritenuto che l'identità europea dovesse corrispondere a istituzioni, a principi fondamentali e a valori comuni.

Le tappe dei vari processi di allargamento della Comunità europea, si sono succeduti dalla nascita della stessa fino al 1° maggio 2004, data in cui si è profilato, appunto, il quinto e più importante allargamento della storia dell'Unione. Il percorso di quest'ultimo processo di allargamento è stato piuttosto lungo e faticoso, proprio perché ci si è trovati in presenza di Stati diversi per tradizioni, per formazione e per cultura.

In realtà, l'obiettivo di porre le fondamenta di una Unione sempre più stretta fra i popoli europei, si è sviluppato di pari passo, fin dalle origini, con l'obiettivo di rendere tale Unione aperta ad altre nazioni. È indubbio, che le esperienze dei Paesi dell'est presentino elementi di innovazione rispetto a quelli dei Paesi occidentali, in quanto, a causa delle condizioni storiche e del periodo in cui hanno visto la luce i nuovi ordinamenti costituzionali, il contributo del diritto comunitario ha assunto un ruolo certamente rilevante.

A seguito delle modifiche poste in essere dal Trattato di Nizza, come rilevato nel capitolo precedente del presente lavoro, la nostra attenzione è stata rivolta, in particolare, al ruolo delle istituzioni politiche dell'Unione. Nello specifico, la Commissione, ha agito nel tentativo di porre freno all'aumento del numero dei membri rispettivi e di preservarne, in tal modo, le capacità operative e la natura collegiale; sulle regole di funzionamento della Commissione e del Consiglio; sulle procedure interistituzionali per l'adozione degli atti dell'Unione, ed ha inteso a migliorarne, sotto due distinti aspetti, l'efficacia.

Dunque, abbiamo avuto modo di constatare che alla base del Trattato di Nizza vi è un compromesso fra la posizione degli Stati membri favorevoli ad un allargamento, incondizionato, dell'Unione e quella degli Stati preoccupati nel ritenere che detto allargamento, in qualche modo, potesse essere causa di

un rallentamento, o addirittura, che potesse rappresentare un fattore determinante, tale da mettere in discussione tutto il processo di integrazione europea avvenuto in più di cinquant'anni.

Il processo di allargamento ha modificato, senza ombra di dubbio, l'identità europea, in particolare ha segnato il passaggio dalla vecchia identità, di tipo economica e, forse in qualche modo anche culturale, alla nuova identità, essenzialmente politica¹⁵⁵.

La dialettica, a lungo coltivata, tra sostenitori di un rafforzamento dell'integrazione e sostenitori dell'allargamento, se non ha condotto ad una assolutizzazione delle rispettive posizioni, ha dato magari, e nel corso del tempo, alcuni risultati.

Le questioni che erano rimaste insolute già ad Amsterdam, non sono state risolte, neanche, con il Trattato di Nizza e, perciò, sono state demandate ad un'ulteriore decisione sia politica quanto giuridica. In realtà, il problema della maggiore o minore integrazione, a nostro avviso, è in parte vincolato alla cessione di sovranità da parte dagli Stati membri e in parte legato al deficit democratico delle istituzioni comunitarie, un deficit che si alimenta della volontà degli Stati membri di restare 'signori dei trattati', non solo in sede 'costituente', ma anche nell'applicazione di questi ultimi nella sede privilegiata del Consiglio dei Ministri¹⁵⁶.

Infatti, come sostiene autorevolmente Habermas¹⁵⁷, "il motivo delle aspettative economiche non è sufficiente a mobilitare nella popolazione il sostegno politico necessario per il rischioso progetto di un'Unione che meriti

¹⁵⁵ Cfr. A. COLOMBO, "I confini dell'Europa e l'identità europea", in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 89.

¹⁵⁶ Cfr. C. AMIRANTE, *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Torino, 2001, p. XI.

¹⁵⁷ Cfr. J. HABERMAS, "Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?", in G. ZAGREBELSKY, (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, 2005, p. 94 ss.

questo nome. A questo scopo sono necessari orientamenti comuni sui valori. Ma un'innovazione politica quale la costruzione di uno Stato di Stati nazionali necessita di una mobilitazione politica per fini che facciano appello non solo agli interessi, bensì anche ai sentimenti”.

Una volta approfondito il concetto di sovranità, sia relativamente alla ‘sovranità’ dell’Unione europea e sia riguardo le limitazioni della sovranità degli Stati membri, ripercorreremo, seppure in modo descrittivo, le tappe dei vari processi di allargamento, dalle origini fino al quinto allargamento, esaminando le implicazioni che ha prodotto, sia nell’ambito comunitario quanto negli ordinamenti giuridico-costituzionali degli Stati membri, vecchi e nuovi.

Il concetto di sovranità, la sovranità dell’Unione europea e le limitazioni alla sovranità degli Stati membri. Luci e ombre.

È la sovranità il grande e vero problema del rallentamento nell’evoluzione generale dell’Unione europea, e in particolare delle istituzioni comunitarie?

È importante ricordare che ogni ordinamento giuridico ha come elemento necessario, l’organizzazione, che è costituita dal complesso degli uffici mediante i quali esso agisce in modo da esercitare la sua sovranità¹⁵⁸, intesa in quanto somma delle potestà pubbliche dello Stato, si esercita su un territorio definito e sul corpo sociale su di esso stanziato.

La nozione di sovranità nasce storicamente per una ragione politica precisa, ossia per attribuire al sovrano dei regni e dei principati ormai liberati dal vincolo della supremazia imperiale, una somma di poteri supremi atti a reggere la cosa pubblica. La supremazia del potere, che è una caratteristica

¹⁵⁸ Il primo teorico del concetto di sovranità si considera J. Bodin, nel suo scritto *Les six livres de la Republique*, del 1576.

peculiare dell'ordinamento statale, durante il processo formativo dello Stato moderno¹⁵⁹, ha assunto un nome diverso, appunto, sovranità.

Il concetto di sovranità, da sempre, per gli Stati ha rappresentato l'elemento fondamentale, e quindi l'elemento costitutivo e anche distintivo, del loro essere. In quanto, detto concetto, designa il modo di essere proprio del potere statale che si distingue per l'indipendenza dello Stato dinanzi ad altri ordinamenti esterni al suo territorio e per la supremazia che ad esso spetta di fronte ai singoli e alle comunità esistenti all'interno del territorio stesso¹⁶⁰.

Il principio di sovranità è di regola scolpito nelle disposizioni iniziali di tutte le Costituzioni¹⁶¹ scritte di orientamento liberaldemocratico.

La sovranità è stata intesa in varie accezioni¹⁶², in alcuni casi, come situazione di indipendenza dello Stato rispetto agli altri enti internazionali, come potestà di imperio e elemento costitutivo dello Stato insieme al popolo e al territorio, come posizione di supremazia di un organo di un'entità all'interno del singolo Stato. Queste accezioni potrebbero generare confusione, ma in realtà la nozione di sovranità, intesa quale elemento costitutivo dello Stato, non è in contraddizione con l'altra nozione di sovranità intesa quale indipendenza e originarietà dell'ordinamento statale rispetto agli altri soggetti di diritto internazionale¹⁶³. Quindi, una nozione presuppone un particolare

¹⁵⁹ Con il Trattato di Westfalia del 1648.

¹⁶⁰ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, Padova, 1975, p. 98 ss.

¹⁶¹ La Costituzione italiana, che possiamo considerare come esemplare fra le costituzioni democratiche vigenti, all'art. 1 precisa che "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione".

¹⁶² Per Kelsen la sovranità è una "ipotesi legislativa, una astrazione dei giuristi, una formulazione ideologica", invece, per Schmitt la sovranità è una "situazione di fatto", una applicazione del diritto, in questo senso Cfr. V. FROSINI, "Kelsen e le interpretazioni della sovranità", in A. CARRINO, (a cura di), *Kelsen e il problema della sovranità*, Napoli, 1990, p. 31.

¹⁶³ "Kelsen considera sia la teoria del primato dell'ordinamento statale sull'ordinamento internazionale, che la teoria del primato dell'ordinamento internazionale sull'ordinamento statale e conclude rilevando che si tratta di due concezioni di gnoseologia giuridica collegate e di due concezioni di gnoseologia generale, a due diverse concezioni del mondo: da un lato,

modo di essere del diritto internazionale, l'altra varia secondo i principi politici informatori della singola forma di Stato e di governo¹⁶⁴.

L'ordinamento internazionale si compone di Stati, è evidente che questi si presentano in esso per quello che sono, quindi anche con la loro sovranità. In ogni caso, la sovranità dell'ordinamento internazionale è concettualmente uguale alla sovranità degli Stati, ossia è un complesso di potestà sovrane. Esistono, comunque, i "limiti della sovranità"¹⁶⁵, intesi nel senso che la sovranità è una somma di potestà supreme, e ogni potestà ha i propri limiti, ciò avviene per ogni tipo di potestà, che sia di diritto pubblico o di diritto privato, infatti non esistono potestà illimitate.

Paradossalmente, oggi, pare che ci ritroviamo al punto di partenza, abbiamo una grande organizzazione, che coinvolge quasi tutta l'Europa, ma che ha perso la sua forza propulsiva. Per riprendere la strada l'integrazione europea dovrebbe basarsi su gruppi più omogenei e geograficamente più limitati. Mentre all'epoca in cui fu varato il Piano Schuman l'integrazione in generale era quasi completamente vergine e solo gli aspetti militari erano di fatto coperti dall'Alleanza atlantica. Ora ci troviamo di fronte una crisi di crescita dopo cinquant'anni di integrazione economica ininterrotta. Qualsiasi, dunque, processo nuovo sarebbe comunque una appendice dell'Unione europea e dovrebbe essere, in qualche modo, collegata ad essa e alle sue istituzioni. In ogni caso, oggi come allora, il dato politico fondamentale resta

la concezione soggettivistica che, per capire il mondo, parte dal proprio io e comprende il mondo sensibile come la rappresentanza dell'io particolare e l'intero mondo dei valori come l'espressione della propria volontà; dall'altro lato, la concezione oggettivistica che, per capire il mondo, parte dal mondo stesso per arrivare all'io, presuppone cioè una oggettiva ragione universale, uno spirito del mondo di fronte a quegli individui che conoscono e vogliono e sono forme fenomeniche effimere e temporanee", in questo senso Cfr. R. TREVES, "Discorso inaugurale", in A. CARRINO, (a cura di), *Kelsen e il problema della sovranità*, Napoli, 1990, p. 19 ss.

¹⁶⁴ Cfr. CORTESE E., voce *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 205 ss.; Cfr., altresì, R. MORETTI, voce *Sovranità popolare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, p. 1 ss.

¹⁶⁵ Cfr. M. S. GIANNINI, voce *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 224 ss.

lo stesso, ossia l'effettiva capacità di leadership dei paesi fondatori di pensare, porre in opera e imporre un progetto comune¹⁶⁶.

In realtà, il problema che balza sovente agli occhi degli interessati alla questione trattata, è che gli Stati membri all'Unione europea, vecchi e nuovi, hanno sempre più reticenze a vincolare la propria sovranità. Fino a quando l'Unione europea chiedeva la limitazione della sovranità degli Stati in determinati settori, e in particolare nel settore economico, gli Stati l'hanno accordata. Ora l'Unione chiede che gli Stati membri cedano la loro sovranità, non a favore di un singolo settore, ma *tout court*. È possibile che ciò abbia portato gli Stati a rallentare la scalata verso l'Unione, a prendere le distanze dall'Unione stessa e a considerare il processo di allargamento e il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa elementi fastidiosi per l'ordinamento giuridico e politico interno ad ogni Stato membro, piuttosto che valutarli quali elementi favorevoli.

L'integrazione nell'Unione Europea comporta una limitazione di sovranità degli Stati membri, nonché un limite ai singoli poteri. L'adesione, infatti, all'Unione europea prevede per gli Stati membri una serie di modifiche costituzionali e legislative di cui occorre tenere conto.

Tutti gli Stati dell'Europa orientale hanno iniziato il loro cammino verso la ritrovata indipendenza, proprio contrastando l'immediata applicazione nel loro territorio delle leggi federali sovietiche. Il problema è uno dei maggiori anche per gli Stati già membri dell'Unione europea, tanto più quanto è minore la partecipazione dei parlamenti nazionali alle cosiddette fasi ascendenti della normativa comunitaria.

Il *deficit* democratico dell'Unione europea, non consiste solo nei poteri ridotti del Parlamento europeo, ma nell'eliminazione progressiva di settori e materie di rilevanza comunitaria dalle competenze dei parlamenti nazionali,

¹⁶⁶ Cfr. R. PERISSICH, "Il concetto di allargamento nella storia dell'Unione", in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 67.

con una invadenza sconosciuta agli Stati federali, nei quali i popoli hanno un maggior peso e rappresentanza istituzionale¹⁶⁷. Tuttavia, il concetto di democrazia non si esaurisce con l'esperienza dello Stato nazione, né si identifica (solo) con i meccanismi rappresentativi. Infatti, la Corte costituzionale italiana nella sentenza n. 106/2002 ha affermato che la Costituzione italiana, “nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità ‘appartiene’ al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale.” Quindi, il rapporto tra Parlamento europeo e Parlamento nazionale italiano, ma anche Parlamenti nazionali in genere, dovrà essere, operando in modo rispettoso della nostra Costituzione, *ex art. 1*, laddove individua il popolo e non lo Stato come titolare della sovranità, di cooperazione e non di concorrenza, eventualmente predisponendo appositi rimedi e strumenti in tal senso¹⁶⁸. Basti pensare all'uso, ormai, diffuso nell'ambito comunitario, del concetto di *governance*, quale nuova forma di organizzazione istituzionale che trova il suo fondamento nella “prevalenza della mediazione e decisione tecnoburocratica e intergovernativa”, lasciando a margine i principi di rappresentanza, di opposizione e, dunque, di sovranità popolare, “per rendersi conto dell'influenza egemonica delle dottrine e delle prassi comunitarie sulla tradizionale forma di governo parlamentare dei singoli Stati membri”¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Cfr. F. C. BESOSTRI, “Valori costituzionali e adesione all'Unione europea : gli Stati baltici”, in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 277 ss.

¹⁶⁸ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, “Parlamento europeo e sistema dei parlamenti nazionali nella Costituzione europea”, in www.federalismi.it, n.10/2005.

¹⁶⁹ Cfr. C. AMIRANTE, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003, p. XX.

È da rilevare, che a prescindere dal ruolo e dall'importanza che l'istituto del referendum in ogni Costituzione di detti Stati riveste, anche nei Paesi più gelosi della sovranità parlamentare, si è deciso di ricorrere al referendum in materia di poteri sovrani, e quindi, anche e soprattutto, riguardo all'adesione all'Unione europea. La volontà di sottoporre la decisione a referendum, indipendentemente dalla sua natura vincolante o meno o dalla propedeuticità rispetto alla ratifica parlamentare del Trattato di adesione, ha costituito un esempio molto forte, non solo relativamente al processo di allargamento, ma anche in riferimento alla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Questi referendum costituiscono una novità soprattutto per il numero dei Paesi che hanno scelto di indirli. Basti pensare che in tutti i Paesi dell'est il ricorso ai referenda è avvenuto, per lo più, nonostante ci fossero delle disposizioni costituzionali che, non lo prevedevano o che lo prevedevano, ma con una natura sostanzialmente diversa. Dunque, si sono utilizzate delle leggi ad *hoc*, o apposite revisioni costituzionali, o si è fatto riferimento a clausole costituzionali generiche e predisposte per altre esigenze. Questi Paesi hanno voluto a tutti i costi, seppure in carenza di discipline adeguate, indire referendum per così dire "europei", rafforzando così una tendenza alla frequente consultazione popolare nelle questioni europee e internazionali che in passato solo pochi Paesi membri dell'Unione avevano sperimentato.

Allo stato attuale, il dato costante che emerge dalla prassi dei nuovi Stati membri dell'Unione europea, ad eccezione dell'ordinamento cipriota, risiede nell'unanime ricorso alla consultazione popolare relativamente all'adesione all'Unione.

In particolare, le tipologie referendarie maggiormente adottate e disciplinate risultano essere due: quelle in materia di rapporti internazionali e quelli in materia costituzionale. In altri termini, in quelle materie che incidono sulle scelte fondamentali della Nazione e sono considerate come espressione suprema delle sovranità nazionale. L'importanza riposta, da tali Stati, nelle

consultazioni popolari si giustifica alla luce dell'origine delle nuove democrazie: il passaggio da una lunga esperienza di sovranità inesistente o limitata a nuove forme di compressione della sovranità, sebbene per fini completamente differenti, ha visto emergere un atteggiamento di cautela e di preoccupazione in ordine alla salvaguardia dei rispettivi ordinamenti¹⁷⁰.

In tale ottica, il ricorso al referendum, accanto alla previsione di ulteriori aggravamenti procedurali o della formulazione di controlimiti, attivabili dinnanzi alle Corti Costituzionali, rappresentano il desiderio di giustificare una protezione *in extremis* dei propri assetti fondamentali, oltre che conferire al principio della sovranità popolare una valenza nuova e reale.

I nuovi Stati membri sono stati chiamati a confrontarsi con una prova ben più impegnativa, ossia la rivendicazione della pienezza della sovranità nazionale ha dovuto fare posto ai trasferimenti di sovranità a favore delle istituzioni europee.

Ciò è solamente alla fase iniziale e ha già rappresentato per le loro popolazioni un evento traumatico, basti pensare che ancora oggi per gli Stati dell'Europa occidentale, che sono membri dell'Unione europea da molti anni, vengono palesate riserve contro la limitazione di sovranità che trovano espressione nel *droit de regard*¹⁷¹, posto in essere dalle Corti Costituzionali in modo da conservare la stessa sovranità. Del resto, la nozione di democrazia dalla quale l'Unione muove, non significa solo la realizzazione della sovranità popolare, ma significa anche la realizzazione di apparati di governo capaci di funzionare a vantaggio dei cittadini europei.

In realtà la cosa che appare più evidente e che sembrerebbe che lo spirito comunitario sia stato completamente dimenticato mentre, in questo

¹⁷⁰ Cfr. A. CIAMMARICONI, A. DI GREGORIO, "Il referendum nei nuovi Stati membri dell'Unione europea", in *Diritto Pubblico comparato*, 2003, p. 1406 ss.

¹⁷¹ Cfr. S. BARTOLE, "Osservazioni conclusive", in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 367 ss.

momento storico, con un allargamento già realizzato e una Costituzione europea da realizzare, sarebbe necessaria una vera e propria sensibilizzazione di tutti gli Stati membri, nuovi e vecchi, non solo sull'importanza e il valore dell'*acquis* comunitario, ma anche sull'importanza e il valore dello spirito comunitario, che ha permesso in passato alle istituzioni di funzionare in modo efficiente e di negoziare in modo equilibrato, mirando ad una mediazione positiva, e quindi alla piena applicazione e al pieno rispetto dei Trattati.

Il riconoscimento che vari problemi del sistema comunitario trovino la loro origine a livello nazionale o locale, dovrebbe agire da stimolo per rivedere a fondo il sistema di governo dell'Unione, ricorrendo maggiormente alla cooperazione orizzontale tra amministrazioni e integrando pienamente la *res* comunitaria nell'agire ordinario delle amministrazioni nazionali e locali.

È altrettanto vero che l'espansione dell'Europa è legata al fatto che più essa diventerà più grande, incominciando a comprendere Paesi culturalmente diversi, più avrà bisogno di un governo centrale forte. Dunque, esistono molte ragioni per espandersi, ma l'espansione porta a certe necessità di governo centrale che bisogna affrontare¹⁷².

In un certo senso, il problema dell'Europa è quello di trovare una via di mezzo, rispetto a questa tradizione molto centralizzante, in quanto l'Europa è composta, a sua volta, da Stati tradizionalmente molto centralizzati¹⁷³.

Secondo parte della dottrina¹⁷⁴, tuttavia, l'Unione europea non è oggi la causa della perdita di sovranità degli Stati nazionali, ma è invece un tentativo

¹⁷² Per quanto concerne la centralità di governo, si sta riproponendo in sede di dibattito in merito alla questione, una vecchia idea di Framania. Ossia, l'idea di una centralità franco-tedesca che dovrebbe rappresentare una sorta di motore, di nocciolo duro in grado di guidare la nuova Europa a 25 verso un destino federale. Ma ciò, sebbene sia plausibile dal punto di vista logico, pecca di irrealità storica, perché, se un'Europa più unita a guida franco-tedesca difficilmente potrebbe suscitare l'adesione di tutti quelli che non sono né francesi e né tedeschi.

¹⁷³ È un'idea un po' francese, italiana, e anche tedesca, malgrado il federalismo tedesco.

¹⁷⁴ Cfr. L. TORCHIA, "Modelli di sovranità, fra l'Unione europea e Argentina", in www.forumcostituzionale.it, 2002, voce *Sovranità*.

di rispondere ai problemi causati da quella perdita. In effetti, nessun Paese, nessuno Stato, ha oggi la disponibilità piena delle sue prerogative sovrane.

Il tentativo europeo di porre in comune lo spazio, costituzionale, economico, giudiziario, di sicurezza e di difesa, occupato dai popoli europei è un tentativo inedito e sicuramente nuovo. Infatti, costruire un'identità e una cittadinanza europea non significa certo azzerare identità e cittadinanza nazionali. Il progetto dell'Unione europea è sempre stato, dichiaratamente, quello di far convivere le diverse nazionalità, lingue, identità e costituzioni. In realtà, l'Unione non sembra avviata a diventare uno Stato, ma piuttosto a rimanere se stessa anche nell'ottica di adozione di una Costituzione. Ma se si dovesse arrivare, in un futuro non certo prossimo, ad un modello tipo gli "Stati Uniti d'Europa", non si potrebbe parlare mai della nascita di uno Stato nazionale, in quanto il livello nazionale e quello sovranazionale sono comunque destinati a coesistere, secondo geometrie non solo multilevel, ma anche multispeed, sempre più articolate. Insomma, alla base di ogni costruzione costituzionale la premessa fondamentale è rappresentata dalla sovranità insita nel popolo¹⁷⁵.

È da rilevare, ad ogni buon conto, che in Europa si è ancora attaccati alla vecchia concezione della sovranità, ereditata dall' *ancien régime*, anche se poi viene trasferita, appunto, in capo alla nazione, al popolo, insomma allo Stato, quale entità astratta, e che cerca in essa la base e la legittimazione di qualsiasi rapporto giuridico e di qualsiasi posizione soggettiva. Mentre, sarebbe più opportuno ammettere che il riconoscimento di diritti fondamentali trova il suo fondamento in basi diverse dal concetto di sovranità, in un certo senso antitetico: i diritti sono "l'antisovrano"¹⁷⁶. Infatti, i diritti nascono e si affermano, non in quanto creazione o concessione di un sovrano in generale,

¹⁷⁵ Cfr. S. F. REGASTO, *Le variabili della forma di governo parlamentare – I parlamentarismi nella prassi*, Cosenza, 2000, p. 65.

¹⁷⁶ Cfr. V. ONIDA, "Il difficile compito della Convenzione sull' "Avvenire dell'Europa"", in www.forumcostituzionale.it, 2002, voce *Convenzione europea*.

bensì si affermano in qualità di patrimonio che limita e relativizza qualsiasi tipo di sovranità. Tuttavia, è altrettanto vero che gli Stati membri per quanto possano definirsi “costituzionali”, per quanto, cioè, possano operare in modo concreto, nel senso di una più ampia garanzia dei diritti attraverso lo strumento della rigidità costituzionale e l’attività della giurisprudenza ordinaria e costituzionale, possiedono un elemento comune a tutti gli Stati, ossia sono Stati e ciò vuol dire che sono tradizionalmente qualificati come sovrani¹⁷⁷. Quindi, quando si parla di erosione di sovranità degli Stati membri per effetto dell’integrazione comunitaria, si deve stare attenti a non confonderla con altri diversi problemi, in quanto la responsabilità lasciata agli Stati membri in numerose ed importanti materie conferma tale assunto¹⁷⁸.

Dall’Europa a sei all’Europa a quindici. Gli Stati europei volevano entrare nella Comunità per migliorare le loro condizioni.

Il Trattato CECA, il Trattato CE e il Trattato CEEA, già prevedevano con le loro disposizioni l’idea di una Comunità europea allargata. In particolare, l’art. 237 del TCE disponeva la possibilità da parte di ogni Stato europeo di chiedere di diventare uno Stato membro delle Comunità europee. Le condizioni di ammissione e i successivi e conseguenti adattamenti del Trattato preesistente sarebbero stati l’oggetto di uno specifico accordo di adesione¹⁷⁹ fra gli Stati membri e lo Stato che ne avesse fatto richiesta.

¹⁷⁷ Cfr. M. FIORAVANTI – S. MANNONI, “Il “Modello Costituzionale” europeo: tradizioni e prospettive”, in G. BONACCHI, (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, p. 32.

¹⁷⁸ Cfr. G. TESAURO, “Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria”, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2006, p. 235 ss.

¹⁷⁹ Prima della nascita dell’Unione europea, esistevano tre distinte procedure di adesione, ex art. 98 Trattato CECA, ex art. 237 Trattato CE, ex art. 205 Trattato CEEA, quante erano, appunto, le Comunità europee. Il Trattato di Maastricht, ai sensi dell’art. O, ha uniformato le

Nel 1961, la Gran Bretagna presentava la domanda di adesione. Dopo due anni di trattative, durante i quali l'opposizione francese era ancora molto forte nei confronti delle posizioni tenute dal Regno Unito. La conseguenza naturale a tale ostilità è stata che, nel 1963, i negoziati per l'adesione della Gran Bretagna, venivano bruscamente interrotti.

Nel 1967, insieme all'Irlanda, alla Danimarca e alla Norvegia, la Gran Bretagna ripresentava la domanda di adesione. Le condizioni erano decisamente diverse. Vi era un atteggiamento politico francese sostanzialmente differente rispetto alla presentazione della prima domanda di adesione. Così, il Consiglio delle Comunità decideva che potevano essere riaperti i negoziati, che si sarebbero, poi, conclusi nel gennaio del 1972, con la firma del Trattato di adesione. Il 1° gennaio del 1973¹⁸⁰, il Trattato di adesione, dunque, entrava in vigore limitatamente alla Gran Bretagna¹⁸¹, all'Irlanda¹⁸² e alla Danimarca. La Norvegia, invece, rimaneva fuori dalle Comunità, in quanto il Trattato di adesione veniva sottoposto a referendum popolare e l'esito fu sfavorevole all'entrata di detto Stato nella Comunità europea. Si esauriva così la prima fase dell'allargamento, da sei membri originari la Comunità europea passava a nove membri.

procedure di adesione, sul modello di quella prevista dal Trattato CE, in questo senso Cfr. F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 1997, p. 58 – 59.

¹⁸⁰ Con l'ingresso dei tre paesi la Comunità saliva a 252 milioni di abitanti, superando in termini demografici sia gli Stati Uniti sia l'Unione Sovietica.

¹⁸¹ In Gran Bretagna, prima con un governo laburista e poi con il governo conservatore della “lady di ferro” si ebbe un processo di “adesione infinita” che ancora oggi non è terminato. Infatti, la sensazione è che la Gran Bretagna abbia aderito contro voglia a un'organizzazione che in fondo non ha mai capito e mai condiviso: si è limitata a subire. Testimonianza di ciò è il fatto che gli Inglesi hanno sempre accettato le proposte degli altri degli altri ma sempre con forti resistenze dando l'impressione all'opinione pubblica interna che la Gran Bretagna fosse, in sostanza, vittima di un sopruso; in questo senso Cfr. R. PERISSICH, “Il concetto di allargamento nella storia dell'Unione”, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 52.

¹⁸² La Gran Bretagna e l'Irlanda abbandonavano contemporaneamente la loro partecipazione all' *European Free Trade Association* (EFTA).

Al fine di accogliere i nuovi arrivati la composizione delle istituzioni subiva modifiche importanti. Infatti, con l'inserimento di due commissari inglesi, di uno irlandese e di uno danese la Commissione saliva da 9 a 13 membri. Il numero dei rappresentanti in Parlamento saliva da 142 a 198, mentre per il Consiglio si procedeva ad un nuovo calcolo¹⁸³ dei voti portandoli complessivamente da 17 a 58. Tuttavia, ad eccezione del Lussemburgo, che fu penalizzato, venivano confermati, in termini di voti, i rapporti che, in precedenza, erano stati stabiliti.

Nel 1975, la Grecia¹⁸⁴ presentava domanda di adesione, il Consiglio era sostanzialmente favorevole e così, nel 1976, iniziavano i negoziati che si conclusero con la firma del Trattato di adesione nel 1979 e che, poi, entrava in vigore il 1° gennaio del 1981. Il numero di Stati membri saliva, in questo modo, da nove a dieci. Con l'ingresso della Grecia, i membri della Commissione salivano da 13 a 14; i membri del Parlamento europeo da 410¹⁸⁵ a 434, mentre all'interno del Consiglio la Grecia ottenne cinque voti: la maggioranza qualificata passò dal 70,5% al 71,5%. Non furono apportate modifiche rilevanti, ma venne resa più insidiosa l'applicazione del principio dell'unanimità, in quanto la partecipazione di un paese del mediterraneo, come la Grecia, avrebbe accresciuto, in modo notevole, il grado di differenziazione all'interno della medesima Comunità¹⁸⁶.

¹⁸³ Con il nuovo sistema Francia, Italia, Germania e Inghilterra ottennero 10 voti; Olanda e Belgio ebbero 5 voti; Danimarca e Irlanda 3; al Lussemburgo 2.

¹⁸⁴ È da rilevare che la Grecia già nel 1961 aveva concluso con la Comunità europea un accordo di associazione *ex art.* 238 TCE, ma l'accordo veniva sostanzialmente congelato a causa di assetti per lo più politici, dovuti alla perdita del carattere democratico dello Stato.

¹⁸⁵ Nel 1979 ci fu la prima elezione a suffragio universale del Parlamento europeo che comportò l'aumento dei suoi membri da 198 a 410, ma non fu prevista nessuna attribuzione allo stesso Parlamento di nuovi poteri.

¹⁸⁶ Cfr. S. GUERRIERI, "Dalla Comunità a sei all'Unione a quindici. La costruzione europea tra allargamento e approfondimento", in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (*a cura di*), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 85.

Il Portogallo¹⁸⁷ e la Spagna¹⁸⁸ presentavano domanda di adesione nel 1977. Perciò, tra il 1978 e il 1979, venivano aperti formalmente i negoziati che durarono a lungo a causa dei forti contrasti che sorsero in seno agli Stati membri. Finalmente, nel 1985, venne firmato il Trattato di adesione e il 1° gennaio del 1986 la Spagna e il Portogallo entrarono a far parte, ufficialmente, della Comunità europea.

Sul piano istituzionale le modifiche apportate risultarono di rilievo. Infatti, vennero attribuiti due Commissari alla Spagna e uno al Portogallo, in quel momento la Commissione risultava essere composta da 17 membri. Il numero dei deputati del Parlamento europeo saliva a 518 e in seno al Consiglio venivano assegnati 8 voti alla Spagna e 5 al Portogallo. La maggioranza qualificata si attestava intorno al 70 %. Tuttavia, nonostante le paure di un possibile blocco dell'integrazione europea visto il numero, in crescita, di Stati membri, l'Europa a dodici funzionava, in realtà, in modo più efficiente rispetto a quella composta dai nove Stati membri.

Con la conclusione dell'Atto Unico Europeo nel 1986, gli Stati membri della Comunità, consapevoli che, i successivi ampliamenti geografici delle Comunità europee, avrebbero inevitabilmente condotto ad un rallentamento della realizzazione degli obiettivi della stessa Comunità, decisero di non prendere in considerazione altre domande e, dunque, di non avviare altri negoziati fino a quando non sarebbe stato realizzato e completato il mercato unico.

All'indomani della conclusione del Trattato di Maastricht, il Consiglio europeo di Lisbona, del 1992, si pronunciava, invece, in maniera favorevole all'apertura di negoziati verso quei Paesi che ne avevano fatto richiesta. Infatti, appena si conclusero le procedure interne per la realizzazione del mercato unico, vennero aperti nuovi negoziati.

¹⁸⁷ Il Portogallo alla stregua dell'Irlanda e della Gran Bretagna cessò di far parte dell'EFTA al momento dell'entrata in vigore del Trattato di adesione alla Comunità europea.

¹⁸⁸ Nel 1970 la Spagna aveva già concluso un accordo di associazione.

L'Austria, la Finlandia, la Norvegia e la Svezia, durante il vertice di Corfù del 1994, sottoscrissero gli accordi di adesione. Gli Stati richiedenti sottoposero, nel loro ordinamento interno, l'adesione a referendum. I referenda diedero esito favorevole all'entrata nella Comunità, in Austria, in Finlandia e in Svezia. In Norvegia, anche questa consultazione, come quella precedente, diede esito sfavorevole. Dunque, nel 1995 il numero di Stati membri dell'Unione europea era salito a quindici.

Insomma, il complesso dei Paesi europei si trovò ad affrontare un nuovo scenario di allargamento dell'Unione europea, dovuto, in particolare, al crollo dei regimi comunisti in Europa centro-orientale. Ciò, inevitabilmente, comportava la caduta degli impliciti confini geografici che in qualche modo, fino a quel momento, avevano delimitato le prospettive di allargamento della Comunità.

Si pervenne a tale situazione attraverso un percorso maturato in tre tempi, nel biennio 1990-1991, e dal punto di vista politico venne sancito dall'accordo che portò alla ratifica del Trattato di Maastricht.

L'Europa scelse di allargarsi, in un primo tempo, alla Germania dell'est¹⁸⁹, in un secondo momento a Svezia, Austria e Finlandia e, infine, in un terzo momento agli altri Paesi dell'Europa centro-orientale¹⁹⁰. In altri termini, la fine della guerra fredda ebbe tre effetti preponderanti: la questione della riunificazione tedesca, l'accelerazione del processo di avvicinamento alla Comunità europea dei Paesi dell'EFTA e la possibilità di un graduale allargamento ai Paesi ex comunisti.

In conclusione, si può affermare che l'esperienza storica mette in luce le tante sfide poste in essere dagli allargamenti avvenuti in seno all'Unione europea in generale, in particolare dall'allargamento effettuato in questo

¹⁸⁹ Sul piano istituzionale, in seguito al nuovo peso della Germania, all'interno del Consiglio non ci fu alcuna modifica nel sistema di ponderazione dei voti. In seno, invece, al Parlamento europeo i deputati tedeschi salirono da 87 a 99.

¹⁹⁰ Cfr. E. LETTA, *L'Europa a venticinque*, Bologna, 2005, p. 31 ss.

periodo storico. Tali sfide hanno portato e portano in sé elementi positivi, quando si decide di perseguire delle finalità ben delineate, stabilendo un legame di forza tra le politiche e il miglioramento degli assetti istituzionali.

Un processo senza precedenti nella storia dell'Unione europea: il quinto allargamento.

L'Unione europea si è trovata dinnanzi ad un'ipotesi di allargamento che per il numero dei Paesi potenzialmente coinvolti, oltre che per la loro disomogeneità rispetto all'ambiente politico, giuridico ed economico dell'Europa occidentale, ha presentato una serie di problematiche di natura assolutamente nuova, mai affrontate nei precedenti allargamenti.

Tale allargamento, è evidente, ha cambiato e continuerà a cambiare il modo in cui l'Unione è governata, dal momento che i nuovi Stati membri hanno preso posto accanto a quelli vecchi, nell'ambito delle istituzioni chiave dell'Unione Europea. Un evento di questa portata ha prodotto e continuerà a produrre notevoli cambiamenti anche nelle relazioni esterne, in particolare, con quei Paesi orientali e meridionali che oramai sono diventati i nuovi vicini dell'Unione.

Con la modifica dell'art. 49¹⁹¹ del Trattato UE, quale fondamento giuridico del processo di allargamento¹⁹², introdotta dal Trattato di

¹⁹¹ Detto articolo recita: "ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell'art. 6, paragrafo 1, può domandare di diventare membro dell'Unione". E l'art. 6, par. 1, prevede che: "L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni a tutti gli Stati membri". È da rilevare che la procedura di adesione si articola in una pluralità di passaggi, solo in parte previsti dall'art. 49 del TUE. La norma richiede che le istituzioni si pronuncino sull'adesione, nel definire l'ordine e stabilisce le maggioranze necessarie. Tuttavia, non è chiaro in quale momento l'approvazione deve intervenire. Nella prassi le istituzioni si pronunciano due volte: per accettare la candidatura dello Stato europeo, e prima della firma del Trattato di adesione.

¹⁹² Inizialmente, il fondamento giuridico del processo di allargamento era costituito dall'art. O del Trattato di Maastricht.

Amsterdam, gli Stati europei, che intendano far parte dell'Unione europea, devono rispettare il disposto previsto dall'art. 6, par. 1, dello stesso Trattato. Pertanto, gli Stati di nuova adesione devono rispettare i requisiti di natura economica, impliciti e insiti alla partecipazione all'organismo di integrazione; i requisiti giuridici e, in particolare, il rispetto del principio di libertà, di democrazia, dello stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali¹⁹³.

In sostanza, l'Unione europea è stata costretta a formalizzare e incrementare un sistema di criteri di adesione in maniera tale da risultare tutelata. Infatti, il sistema istituzionale non era in grado di sostenere l'impatto con un gruppo così cospicuo di Stati con la conseguenza che l'unico modo per limitare "l'invasione" di tali Stati era quella di innalzare le barriere di entrata¹⁹⁴.

Sicuramente, l'avvento delle nuove democrazie nei Paesi dell'Europa centrale ed orientale ha contribuito alla realizzazione di nuovi progetti di ampliamento dell'Unione europea.

Il primo maggio 2004 costituisce una data importante per le sorti dell'Unione Europea. Dieci nuovi stati (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria) si sono aggiunti ai quindici Stati membri. Mai un numero così elevato di Paesi ha aderito all'Unione europea nello stesso momento.

¹⁹³ Tali requisiti, in buona sostanza, riproducono i c.d. Criteri di Copenaghen (1993) secondo i quali l'adesione dei nuovi Stati doveva essere subordinata alla presenza di istituzioni stabili al fine di garantire la democrazia; alla preminenza del diritto; al rispetto dei diritti dell'uomo e delle minoranze; all'esistenza di un'economia di mercato solida e capace di confrontarsi con la concorrenza internazionale; alla capacità di assumere gli impegni derivanti dall'Unione ed in particolare gli obiettivi politici, economici e monetari; in questo senso C. ZANGHI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea verso una Costituzione europea*, Torino, 2005, p. 10.

¹⁹⁴ Cfr. S. GIUSTI, "Verso la grande Europa. I criteri per l'adesione", in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p.118.

Il quinto allargamento, il più ampio avvenuto nell'ambito dell'Unione Europea, rappresenta sicuramente una svolta epocale nel processo di costruzione europea ma, al contempo, rappresenta, proprio per l'ampiezza dell'evento e per l'apertura dell'Europa ad est, una nuova e grande sfida¹⁹⁵. Senza ombra di dubbio, si può affermare che l'allargamento del 2004 è stato il più importante, in ordine al numero di Stati che vi hanno aderito e alle condizioni relative all'ordinamento giuridico-costituzionale degli stessi Stati, che sia avvenuto all'interno della Comunità Europea¹⁹⁶, costituendo per gli Stati candidati una grande speranza. Per tutti i nuovi Stati, i referendum organizzati durante l'anno 2003, al fine di testare la popolarità dell'Unione europea all'interno di ogni singola nazione, hanno apportato dei risultati largamente positivi, nonostante l'esistenza di molte perplessità e resistenze, dovute, anche e non solo, alla presenza crescente, in alcuni settori, della popolazione.

In alcuni Stati membri il Trattato di adesione¹⁹⁷, firmato ad Atene il 16 aprile 2003, dai venticinque capi di Stato e di Governo, secondo la procedura classica, è stato ratificato per via parlamentare. In altri Stati, in particolare in Francia, l'allargamento ha suscitato molte riserve. Tali riserve sono dovute a numerose ragioni: la messa in discussione, almeno parziale, della politica

¹⁹⁵ I precedenti allargamenti erano stati di dimensioni ben più ridotte e, soprattutto, l'Europa allora era molto diversa. Si trattava di un 'Europa essenzialmente economica, proiettata alla ricerca di intese intergovernative, verso la costruzione di un mercato unico e quindi nella realizzazione dell'Unione monetaria.

¹⁹⁶ Il numero degli Stati è aumentato del 67%; il territorio dell'Unione Europea è aumentato del 25%, la popolazione è aumentata di circa il 20%.

¹⁹⁷ Il Trattato di adesione elenca, all'art. 1, gli Stati che diventeranno membri, stabilisce che l'entrata in vigore è fissata per il primo maggio del 2004, e prevede l'ipotesi in cui non tutti gli Stati candidati procedano alla ratifica alla ratifica nel termine prescritto. Ciò significa, quindi, che la data indicata è solo un termine *ad quem* per l'entrata in vigore, che potrà intervenire anche in seguito, quando le condizioni previste siano soddisfatte. In questo senso Cfr. A. LANG, "Unione Europea. Le procedure per l'allargamento dell'Unione europea: primo semestre 2003", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. III, 2003, p. 1187 ss.; Cfr., altresì, E. LANNON, "Le Traité d'adhésion d'Athènes. Les négociations, les conditions de l'admission et les principales adaptations des traités résultant de l'élargissement de l'UE à vingt-cinq Etats membres", in *Cahiers de droit européen*, 2004, p. 36 ss.

agricola comune; l'impoverimento dell'influenza francese, la presa di posizione a favore degli Stati Uniti e della politica liberale dei nuovi Stati membri, il rischio di abbandonare l'idea di un'Europa sempre più potente¹⁹⁸.

L'allargamento a dieci nuovi Stati membri è, sicuramente, carico di conseguenze sia nel breve che nel lungo periodo. Infatti, nell'ambito dell'Unione europea, non solo sono stati esaminati i problemi legati a tale allargamento, ma sono state vagliate le problematiche anche rispetto agli eventi che seguiranno nell'immediato futuro. La realtà è che sta nascendo una nuova Europa che disciplina, oltre all'allargamento in questione, l'entrata della Romania e della Bulgaria prevista per il 2007, disciplina, altresì, l'apertura dei negoziati con la Turchia¹⁹⁹, che avrebbero dovuto svolgersi entro la fine del 2005, e l'adesione degli Stati dei Balcani.

I nuovi Stati, al fine di diventare membri dell'Unione Europea, hanno dovuto allinearsi ai "criteri di Copenaghen", criteri specifici sia in campo economico che in campo giuridico. I criteri fissati a Copenaghen sono riconducibili sostanzialmente a quattro obiettivi: a) condizioni politiche: una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, nel pieno rispetto dei diritti umani, del principio di legalità e dei diritti delle minoranze²⁰⁰; b) condizioni

¹⁹⁸ Tali sono state e sono le paure dei paesi fondatori, in particolare la Francia, della Comunità europea, in questo senso Cfr. M. LEFEBVRE, "Le gran bond vers l'est: une nouvelle Europe", in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, N°478, 2004, p. 281 ss.

¹⁹⁹ Ci si è chiesti in dottrina se la Turchia si possa considerare uno Stato europeo, in quanto su un territorio complessivo di 762,763 Km² la Turchia europea (Tracia orientale) ha un'estensione di soli 23.975 Km², mentre la parte restante è costituita dalla Turchia asiatica. In questo senso, Cfr. F. FENUCCI, *Op. Cit.*, p. 149.

²⁰⁰ Alla base di tale condizione di accesso alla Comunità europea vi è una comunicazione da parte della Commissione, indirizzata al vertice dei capi di stato e di governo di Copenaghen in cui si auspicava l'approfondimento dei legami con i Paesi dell'Europa dell'est ma allo stesso tempo si chiedeva il rispetto, e quindi la garanzia, di determinate condizioni indispensabili e irrinunciabili: "*the European Council should confirm, in a clear political message, its commitment to membership of European Union for the associated countries of central and eastern Europe when they are able to satisfy the conditions required. Each country's capacity to assume the *acquis communautaire* and the competitive pressure of membership, its ability to guarantee democracy, human rights, respect for minorities and the*

economiche: l'esistenza di un'economia di mercato funzionante e la capacità di rispondere alle pressioni della concorrenza e del mercato all'interno dell'Unione; c) condizioni giuridiche: la capacità istituzionale dei paesi candidati di assumersi gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione. In base a detti criteri, è stato necessario, come *condicio sine qua non* ai fini dell'adesione, che gli Stati candidati recepissero e adottassero l'*acquis communautaire*²⁰¹; rendessero più efficienti le strutture burocratiche e amministrative; rafforzassero i sistemi giudiziari e aumentassero la sicurezza in corrispondenza delle frontiere orientali. Inoltre, il rispetto di tali condizioni è garanzia della stabilità istituzionale dello Stato candidato. d) La necessità di commisurare le prospettive di allargamento con le spinte all'approfondimento interno dell'Unione.

È da sottolineare, che i primi tre obiettivi sono legati alla responsabilità dei singoli Paesi candidati, mentre il quarto obiettivo riguarda una esigenza di carattere generale, che rappresenta un obiettivo sia per i Paesi membri dell'Unione sia per le istituzioni comunitarie.

Insomma, aderire oggi all'Unione europea, in termini di assunzione di obblighi, non è paragonabile all'adesione alle Comunità europee che si è delineata negli anni settanta. Sono molto più estesi e sofisticati gli obblighi, le

rule of law, and the existence of functioning market economy”, quindi le “condizioni di Copenaghen non sono altro che la codificazione delle richieste di garanzia già poste in essere dalla Commissione; in questo senso Cfr. M. CARTABIA, “Allargamento e diritti fondamentali nell'Unione europea. Dimensione politica e dimensione individuale.”, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 123 ss.

²⁰¹ Tale espressione è stata usata per la prima volta in occasione del primo allargamento delle Comunità europee, quando è stato affermato che il principio essenziale dell'atto di adesione sarebbe stato appunto quello formulato sotto il nome di “accettazione dell'*acquis comunitario*”: secondo tale principio i nuovi Stati membri avrebbero dovuto accettare l'applicazione, a seguito della loro adesione, sia dei Trattati che del diritto derivato. Esso è, dunque, l'insieme dei diritti e degli obblighi comunitari che vincolano l'insieme degli Stati membri nel contesto dell'Unione Europea e comprende il Trattato CE e i suoi atti successivi integrativi, il Trattato CECA e il Trattato CEEA (EURATOM). Si tratta, in sostanza, di trenta capitoli, dalla libera circolazione dei beni agli aspetti istituzionali, quindi di tutto ciò che, a diversi titoli, era conseguito ed è conseguito alla realizzazione della Comunità europea.

negoziazioni sono più impegnative in quanto prevedono una gamma di materie molto più ampia, proprio perché l'Unione ha continuato, nel tempo, il suo processo di approfondimento, trasformandosi, in maniera significativa, rispetto alle origini. Tuttavia, a livello politico, alcuni ritenevano che un così vasto allargamento rallentasse l'integrazione europea o sminuisse i risultati già ottenuti. In particolare, nei nuovi Paesi membri ci si chiedeva se fosse giusto affidare la propria sovranità a "Bruxelles", subito dopo essersi scrollati di dosso il giogo sovietico.

I presupposti e l'evoluzione di una Europa sempre più allargata.

Il quinto allargamento della storia dell'integrazione europea, parte da lontano e consta di tre periodi fondamentali : la firma degli accordi di associazione²⁰², sottoscritti dall'Unione Europea con i Paesi PECO²⁰³, erano stati già previsti nel 1989 durante il Vertice di Strasburgo; l'applicazione dei criteri sopraccitati, decisi durante il Vertice di Copenaghen nel 1993, ha rappresentato l'*incipit* del lungo percorso di avvicinamento dei Paesi PECO; l'avvicendamento che si è compiuto dall'apertura dei veri e propri negoziati all'adesione.

Il Trattato di Nizza, come precedentemente detto, aveva previsto una serie di decisioni tali da rendere possibile, in modo formale, l'allargamento dell'Unione europea senza ulteriori riforme. Tuttavia, tale Trattato si concludeva con la "Dichiarazione sul futuro dell'Unione", affidando il

²⁰² Per alcuni Paesi candidati sono stati previsti già dal 1989 degli strumenti di preadesione: Programma PHARE (*Poland and Hungary: action for the restructuring of the economy*) che proponeva la creazione di istituzioni e strutture amministrative in conformità con l'adeguamento dei paesi candidati alle norme previste nell'*acquis*. Successivamente, nel 2000, relativamente alle politiche agricole si è avuto il Programma SAPARD (*Special assistance programme for agriculture and rural development*) e il Programma ISPA (*Instrument for structural policies for pre-accession*) per il campo ambientale, infrastrutturale e trasporti.

²⁰³ Paesi dell'Europa centrale ed orientale.

compito di un successivo processo riformatore ad una nuova Conferenza Intergovernativa, e quindi prevedendo già la convocazione di tale conferenza nella Dichiarazione allegata al Trattato stesso.

A tale scopo veniva istituita e convocata la Convenzione europea²⁰⁴, alla quale era stata affidata la funzione di presentare alla Conferenza Intergovernativa del 2003-2004 un progetto di riforma complessivo.

Il Vertice di Laeken del dicembre 2001, inoltre, aveva nominato una presidenza della Convenzione europea²⁰⁵ ed aveva approvato una dichiarazione con la quale veniva conferito il mandato attraverso cui i quindici Stati membri venivano accreditati alla Convenzione, secondo la redazione di quattro capitoli: “Una migliore ripartizione, definizione delle competenze dell’Unione”; “La semplificazione degli strumenti dell’Unione”; “Più democrazia, trasparenza ed efficienza nell’Unione”; “La via verso una costituzione per i cittadini europei”.

Da un punto di vista formale, la Convenzione avrebbe dovuto elaborare sostanzialmente delle proposte per la successiva Conferenza Intergovernativa, che sarebbe stata libera di approvarle o modificarle in parte o completamente. In realtà, le proposte sono state trasformate dando adito alla creazione di profondi contrasti tra gli Stati membri. In ogni caso, i temi principali, su cui si è mosso il processo riformatore traggono origine da cinque grandi aree, ossia la semplificazione dei Trattati, la Costituzione europea, l’estensione del voto a maggioranza come regola generale per le decisioni comunitarie, l’architettura di vertice dell’Unione, la definitiva nascita di una politica estera e di difesa europea.

²⁰⁴ La Convenzione europea è composta da 105 membri rappresentativi del Parlamento europeo, della Commissione europea, dei Parlamenti nazionali. Inoltre, ad essa partecipano i rappresentanti dei Parlamenti dei paesi candidati, i rappresentanti del Comitato delle regioni e i rappresentanti del Comitato economico e sociale.

²⁰⁵ Tale presidenza è composta da Valèry Giscard d’Estaing, Giuliano Amato e Jean-luc Dehaene.

Per quanto concerne la semplificazione dei Trattati, l'obiettivo su cui l'Unione ha insistito, e ancora oggi insiste, è quello di una più chiara definizione, secondo il principio di sussidiarietà, della ripartizione di competenze tra i vari livelli: regionale, nazionale e comunitario. Corollario di tale obiettivo è una ripartizione chiara tra fonti normative primarie e secondarie.

In questa direzione si muove l'idea di Costituzione²⁰⁶ europea, la quale rappresenta la somma del processo di costituzionalizzazione della Carta dei diritti fondamentali, dei principi che assegnano maggiore rilevanza sovranazionale alle istituzioni comunitarie e delle nuove procedure per i futuri emendamenti al Trattato.

Il confronto sulla procedura di voto tra coloro che insistono per l'estensione del voto a maggioranza e i sostenitori del mantenimento, in alcune materie, del voto all'unanimità, e quindi del diritto di veto, rappresenta il nodo politico più importante dell'intero processo riformatore. È certo che il mantenimento del diritto di veto per ogni singolo Stato membro, rappresenti per l'Europa a venticinque, e poi eventualmente a ventisette, un motivo di rallentamento delle politiche comunitarie, in termini di efficienza e di rapidità nella adozione delle sue decisioni.

Riguardo all'architettura di vertice dell'Unione europea sono state esaminate due diverse proposte. La prima proposta, sostenuta dalla Gran Bretagna, dalla Spagna e dall'Italia, ha presentato la possibilità di una doppia presidenza, con un presidente della Commissione forte della legittimazione che gli deriverebbe dall'elezione diretta del Parlamento europeo e la nuova figura di presidente del Consiglio europeo con incarico pluriennale scelto dai governi nazionali. La seconda proposta è stata presentata dalla stessa

²⁰⁶ In realtà è un "Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea". È dubbia, a tutt'oggi, la natura giuridica di tale atto. "È una Costituzione o un Trattato?", in questo senso Cfr. G. AZZARITI, "Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz'anima", in *Quaderni costituzionali*, Vol. II, 2005, pagg. 413 – 416.

Commissione che, nel progetto *Penelope*, ha prospettato l'idea di una figura di vertice unica che concentri nella stessa le funzioni di presidenza del Consiglio europeo e di presidenza della Commissione.

Inoltre, la crescita delle competenze comunitarie nei settori PESC²⁰⁷ e PESD²⁰⁸ è diventata fondamentale per la vita dell'Unione europea. Tanto è vero che è stata proposta la figura unica del ministro degli Esteri europeo e l'estensione del voto a maggioranza anche per quelle materie che, fino a questo momento, sono state caratterizzate da maggiore intergovernatività.

Tuttavia, i cambiamenti importanti sono sempre fonte di preoccupazioni e il quinto allargamento dell'Unione europea non fa eccezione. L'esperienza dei precedenti ampliamenti dell'Unione hanno dimostrato che il vecchio e il nuovo si integrano facilmente e che, quando sorgono tensioni nel breve periodo, queste sono subito controbilanciate da effetti positivi più a lungo termine. Insomma, le analisi, gli studi e le valutazioni fatte concordano nel concludere che i vantaggi e le possibilità offerti dall'ampliamento superano di gran lunga gli ostacoli, i costi ed i rischi del processo stesso.

Prospettive per il futuro dell'Unione all'indomani dell'allargamento: nuovi equilibri.

L'allargamento dell'Unione europea a nuovi Stati, e in particolare agli Stati dell'Europa dell'est, è stato da sempre uno dei nodi cruciali per la storia dell'integrazione europea. Infatti, l'allargamento ad est ha presentato, senza

²⁰⁷ Politica Estera e di Sicurezza Comune: è il secondo pilastro dell'UE e designa un sistema, unico a livello mondiale, di collaborazione tra gli Stati membri dell'Unione europea nelle questioni di politica estera internazionale.

²⁰⁸ Politica Europea di Sicurezza e di Difesa: con il Trattato di Amsterdam è stata affiancata alla PESC. Ciò rappresenta un'ulteriore evoluzione della volontà dell'Unione di dotarsi di un'autonoma politica estera di difesa.

dubbio, problematiche differenti rispetto a quelle che si sono manifestate nella graduale formazione dell'Unione a quindici.

Una motivazione politica imponeva che si procedesse all'allargamento per realizzare una Europa senza più divisioni. Tuttavia, l'adesione dei nuovi Stati, molto spesso con un livello di sviluppo molto distante dagli Stati membri, in una Unione in crisi a seguito della politica economica e monetaria europea, non rendeva il processo di facile attuazione.

È proprio la disomogeneità degli Stati di nuova adesione, a causa delle condizioni socio-economiche, sia rispetto agli Stati membri, sia tra loro stessi, a caratterizzare il presente allargamento quale evento senza precedenti. Infatti, questi Stati erano, e lo sono tutt'ora, molto diversi l'uno dall'altro, anche perché sono privi di un'esperienza di collaborazione reciproca, tipo la Comunità europea o, quanto meno, una esperienza di tipo associazionistico come l'EFTA.

L'allargamento ha posto problemi di grande rilevanza e ha richiesto profonde modifiche istituzionali. Considerato che, in una Unione allargata, le decisioni sarebbero risultate più difficili da prendere e gli stessi meccanismi istituzionali sarebbero stati inevitabilmente più complessi e avrebbero potuto rischiare di incepparsi.

A nostro parere era necessario, probabilmente, che le modifiche istituzionali fossero apportate prima di fare entrare i nuovi Stati nell'Unione europea.

Riguardo le modifiche istituzionali, in dottrina è stato sostenuto che l'allargamento in questione ha posto l'esigenza del “voto unanime degli Stati membri, che si pronunciano non già per *consensus*, bensì *uti singuli*, e le difficoltà di raggiungere un compromesso si accrescono in modo esponenziale con l'aumento dei partecipanti ai negoziati²⁰⁹”. In altri termini, per evitare che

²⁰⁹ Cfr. B. NASCIMBENE, “La procedura di adesione all'Unione europea”, in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*.

l' allargamento geografico conducesse a un indebolimento della Comunità, veniva stabilito, quale elemento necessario, che parallelamente ad ogni nuova adesione doveva corrispondere un rafforzamento delle strutture.

Nonostante ciò, e senza nessun tipo di modifica istituzionale, il Consiglio europeo, del dicembre 1997, prese una decisione storica, che è stata considerata quale “pietra miliare per il futuro dell’Unione”²¹⁰. Decise, invero, di aprire l’Unione europea ai Paesi che avevano presentato, fino a quel momento, domanda di adesione, pur ribadendo che fosse necessario migliorare il funzionamento delle istituzioni comunitarie. Si avviarono così i primi negoziati bilaterali, inizialmente, con solo sei Stati, in particolare Cipro, Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica ceca e Slovenia, in quanto apparivano potenzialmente più pronti a vincolarsi a tale organizzazione. Successivamente, si proseguì verso la realizzazione dell’Unione a venticinque.

Un’ Unione europea a venticinque membri ha rispecchiato per molti versi l’Unione dei quindici, ma per altri versi ha generato un’Unione anche molto diversa. Sono cambiate e continueranno a cambiare, certamente, le relazioni che essa ha stabilito e stabilirà in futuro con i vicini e con il resto del mondo. All’indomani dell’allargamento, infatti, le relazioni che l’Unione è andata a stipulare sono state considerate su tre livelli: l’impatto sui Paesi europei che sono entrati a far parte dell’Unione; i Paesi vicini alle nuove frontiere esterne dell’Unione europea²¹¹; i rapporti con il resto del mondo, ossia l’impatto dell’ampia zona commerciale dell’Unione europea sulle relazioni con i *partner* commerciali di un’economia mondiale organizzata.

Inoltre, è risultato evidente il cambiamento nei rapporti tra piccoli e grandi Stati all’interno dell’Unione stessa, che fino a questo momento non era stato mai un problema centrale e di rilevanza nella storia dell’integrazione

Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 4.

²¹⁰ In questo senso Cfr. G. STROZZI, *Diritto dell’Unione europea*, Torino, 2005, p. 16 ss.

²¹¹ Russia, Ucraina, Bielorussia e Moldavia ad est e i paesi mediterranei a sud.

europea. Nella nuova Unione, su venticinque Stati, diciannove hanno una popolazione compresa tra i quattrocentomila e i sedici milioni di abitanti, mentre sei Stati, i cosiddetti grandi, non in termini di cultura, ma in termini di peso demografico, hanno una popolazione compresa tra quaranta milioni, come la Polonia e la Spagna, e gli ottantadue milioni, come la Germania. Dunque, i sei grandi Stati riuniscono i tre quarti della popolazione totale della nuova Unione²¹².

In ogni caso, il primo obiettivo dell'Europa a venticinque è quello di fare in modo che, la Bulgaria e la Romania, gli attuali paesi candidati, che non sono stati dichiarati pronti per l'adesione nel 2004, possano entrare nell'Unione europea nel 2007. La Bulgaria e la Romania il 25 aprile 2005, a Lussemburgo, hanno firmato il Trattato di adesione. Inoltre, in un documento politico della Commissione europea, del marzo del 2003, intitolato *Un'Europa allargata*, viene espresso un obiettivo ambizioso che consiste nel proporre ai vicini orientali e a quelli della regione mediterranea legami sempre più stretti con l'Unione europea, in cambio di progressi verso il rispetto dei valori democratici e l'attuazione delle riforme politiche, economiche ed istituzionali²¹³.

²¹² Cfr. P. PONZANO, "La sindrome di Lilliput: grandi e piccoli Stati membri nella nuova Europa", in A. A. V. V., *L'allargamento da 15 a 25 paesi rafforzerà l'Unione Europea?*, Milano, 2005, p. 15 ss.

²¹³ Sempre nello stesso documento sono previsti i vantaggi offerti dall'UE, questi comprendono: la partecipazione al mercato interno e alle strutture normative dell'UE; relazioni commerciali preferenziali ed apertura dei mercati; una cooperazione transfrontaliera agevolata e maggiori scambi *people-to-people* nei settori della scienza, della cultura e dell'istruzione; una più stretta cooperazione contro le minacce alla sicurezza comune e nella prevenzione dei conflitti; l'integrazione nelle reti UE di trasporti, energia e telecomunicazioni, nei programmi di ricerca ecc.; nuovi strumenti per la promozione e la tutela degli investimenti; una maggiore assistenza finanziaria.

*La transizione democratica nei Paesi dell'Europa centro-orientale.
Il presupposto per entrare nell'Unione Europea.*

I nuovi Stati membri dell'Europa centrale ed orientale hanno avuto una lunga strada da percorrere, in quanto mancavano delle strutture politiche, economiche e giuridiche consolidate e necessarie per potere aderire rapidamente all'Unione. Aiutare i Paesi candidati a sviluppare una economia di mercato e una democrazia stabile e pluralista era la priorità principale, oltre ad essere una costante dell'attività comunitaria.

È altrettanto vero, che i nuovi Stati membri hanno diverse caratteristiche in comune. Essi sono tutti più poveri rispetto alla media degli altri quindici Stati dell'Unione. Sono tutti usciti, fatta eccezione per Malta e Cipro, di recente, da quarant'anni di dittatura comunista e hanno tutti risorse limitate e un maggior bisogno di progetti infrastrutturali e di programmi sociali. Sebbene desiderino ottenere il massimo sostegno possibile dai fondi strutturali, la loro capacità di assorbimento può rivelarsi, in concreto, limitata.

I Paesi dell'Europa centro-orientale sono stati interessati da profonde trasformazioni, che hanno comportato il mutamento radicale della loro organizzazione politica, economica e sociale. A questi cambiamenti si è aggiunta, peraltro, l'instaurazione di nuovi ordinamenti costituzionali, che hanno segnato il passaggio da una forma di stato precedentemente affermatasi, ossia quella socialista a regime comunista²¹⁴, alla forma di stato attuale basata sulla proclamazione dei principi della democrazia pluralista, in base alla presenza di uno Stato di diritto e all'affermazione dei diritti e della libertà

²¹⁴ Tale forma di stato nasce da una elaborazione di derivazione sovietica, che poi successivamente è stata accolta nella sostanza dagli altri paesi "satelliti", era caratterizzata da una serie di principi comuni, anche per quanto riguardava la struttura e il funzionamento degli organi dello Stato. In questi Stati il costituzionalismo rappresentava l'insieme di principi e finalità peculiari della forma di Stato socialista e che negavano ogni responsabilità del potere e che quindi era assolutamente illimitato. Per questi motivi le Costituzioni di tali paesi si erano ridotte di fatto a un manifesto politico e avevano perso ogni funzione regolativa.

della persona. Insomma, l'inserimento dei nuovi Stati nell'Unione Europea rappresenta l'occasione e la garanzia del consolidamento della loro transizione democratica, con la stabilizzazione della loro recente ristrutturazione politico-costituzionale coordinata alla riorganizzazione economico-sociale.

Le trasformazioni che hanno interessato i Paesi dell'est, a partire dalla fine degli anni ottanta, si sono consolidate e indirizzate verso un obiettivo preciso, dando consistenza al processo di transizione democratica. Detto processo si sostanzia nella fine del regime antidemocratico e nell'inizio e nel consolidamento del regime democratico.

Da un punto di vista costituzionale, vengono approvate, in tale periodo, nuove regole diverse da quelle affermate in precedenza. Dunque, le riforme costituzionali sono state, nello stesso tempo, sia la conseguenza che la concausa del rovesciamento dei regimi comunisti. I Paesi hanno dovuto affrontare, altresì, trasformazioni radicali sia del proprio sistema politico sia di quello economico. Infatti, la transizione è inizialmente un fenomeno politico, sociale e storico e quindi si presenta aleatorio negli svolgimenti e incerto negli esiti, fino a quando non si concretizzerà in nuove forme e in assetti giuridici nuovi, anche se non saranno mai acquisiti in via definitiva. Ma la transizione è anche un fenomeno economico. L'abbandono del modello di Stato socialista implica e assume come fondamento il rifiuto dei principi dell'economia pianificata che devono essere sostituiti da quelli dell'economia di mercato, costituzionalmente previsti nel costituzionalismo europeo post-bellico. Solo in base a ciò la transizione democratica può approdare alla costruzione di nuove forme giuridiche e nuovi assetti costituzionali dei poteri²¹⁵. Inoltre, è da rilevare che il processo di transizione democratica non poteva prescindere da

²¹⁵ Cfr. S. GAMBINO, *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Milano, 2004, p. 321 ss.

attività dirette alla realizzazione dei principi e dei diritti fondamentali, sotto il profilo della piena effettività, di tutti i soggetti tutelati dal diritto²¹⁶.

I nuovi testi costituzionali accolgono i principi del costituzionalismo occidentale²¹⁷. Infatti, ad un breve Preambolo²¹⁸, seguono le suddivisioni dedicate rispettivamente ai diritti e alle libertà. Vengono dopo, le disposizioni relative all'organizzazione, alla formazione e all'attività dei singoli organi. In alcuni casi sono previsti capitoli dedicati a organi e procedimenti speciali e alle fonti di produzione del diritto, in tale senso risultano essere abbandonati i principi socialisti.

²¹⁶ Infatti, nelle Costituzioni delle democrazie popolari, “la tutela dell’attuazione dei diritti dei cittadini fu garantita anzitutto da meccanismi economici e politici, che davano luogo ad un insieme di rapporti istituzionali, diretti principalmente ad assicurare determinate condizioni di vita sociale, prima che da norme giuridiche. Tuttavia, il rapporto tra diritti fondamentali e istituzioni dirette alla loro attuazione, si legava inescindibilmente alla questione della rappresentanza e della concentrazione dei poteri, che comportava un affievolimento della giuridicità dei diritti e delle norme costituzionali stesse, data la mancanza non solo di garanzie giurisdizionali, ma anche di efficaci strumenti che permettessero un adeguato controllo politico dell’esercizio del potere, sulla base di un dialogo o di un confronto fra le forze sociali”, in questo senso Cfr. P. POLICASTRO, “La transizione costituzionale polacca e l’Europa tra paradigmi del costituzionalismo e costituzionalismo multilivello”, in S. GAMBINO, (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003, p. 323 ss.

²¹⁷ In particolare, è da rilevare che il processo che ha condotto all’approvazione della Costituzione polacca del 1997, si è svolto tenendo conto dei conseguimenti del costituzionalismo europeo, soprattutto con quelli espressi nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e nel diritto comunitario, preparando, contemporaneamente, il sistema costituzionale ad un’interpretazione alla luce dell’evoluzione del diritto europeo, e quindi in previsione dell’entrata nell’Unione Europea, in questo senso Cfr. P. POLICASTRO, “La transizione costituzionale polacca e l’Europa tra paradigmi del costituzionalismo e costituzionalismo multilivello”, *Op. cit.*, p.336.

²¹⁸ È assente nella Costituzione della Romania, allo stesso modo della Costituzione del 1965.

Il fenomeno del multilinguismo nel processo di allargamento.

L'unità nella diversità²¹⁹, questo è il motto identificativo dell'ultimo allargamento dell'Unione europea.

L'unità nella diversità è da intendersi anche sotto il profilo delle lingue ufficiali dell'Unione, e dunque delle lingue istituzionali della stessa. Infatti, si deve rilevare che nell'ambito di detto allargamento, così come sono aumentati gli Stati, allo stesso modo è aumentato il numero delle lingue ufficiali, che sono passate da undici a venti. Ciò ha portato ad una maggiore difficoltà di interpretazione, sia per le riunioni ufficiali delle istituzioni e sia riguardo all'interpretazione giuridica posta in essere dalle istituzioni giurisdizionali, in particolare dalla Corte di giustizia della Comunità europea²²⁰.

In tale ottica, il multilinguismo nell'Unione europea può essere considerato come uno degli aspetti più sensibili del diritto comunitario²²¹. Infatti, è da rilevare che il multilinguismo è un tratto caratteristico nella storia dell'integrazione europea²²². Il regime linguistico delle istituzioni dal Trattato stesso è lasciato alla determinazione unanime del Consiglio, fatta eccezione della sola Corte di giustizia che gode di uno statuto particolare e di conseguenza il suo regime linguistico è delineato nel regolamento di procedura.

²¹⁹ Cfr. B. NABLI, "Les implications de l'élargissement sur le multilinguisme institutionnel de l'Union Européenne", in *Cahiers de droit européen*, 2004, p. 197 ss.

²²⁰ In questo senso Cfr. I. SCHUBEL-PFISTER, "Enjeux et perspectives du multilinguisme dans l'Union européenne après l'élargissement, la <<Babélisation>>?", in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, N°488, 2005, pagg. 325 – 333.

²²¹ In realtà la tendenza sarà quella di arrivare ad una condizione in cui verrà favorito il monolinguisma così l'inglese sarà imposta come *lingua franca*, e quindi lingua comune all'interno dell'Unione europea.

²²² In realtà, né l'art. 314 del TCE, né l'art. 225 CEEA sono mai stati modificati e contengono solo il riferimento alle quattro lingue originarie, il francese, l'italiano, l'olandese e il tedesco. Mentre sono gli accordi di adesione ad aver previsto che le traduzioni dei trattati nelle lingue dei nuovi Stati membri facessero fede allo stesso modo dei trattati originali.

Il fatto che si sia deciso di dare lo stesso *status* a tutte le lingue degli Stati membri rappresenta la risposta concreta a specifiche esigenze. In particolare, rappresenta, non solo, il riconoscimento della pari dignità culturale di ogni Stato, indipendentemente dal peso politico o demografico; ma rappresenta, anche, l'uguaglianza tra tutti i cittadini comunitari, e quindi la possibilità da parte di tutti di comprenderne i diritti e gli obblighi che il diritto comunitario dispone in capo ai singoli²²³.

In passato, in relazione agli accordi di associazione, sono state sollevate dinanzi alla Corte di giustizia della Comunità europea delle questioni interpretative legate alla redazione in più lingue degli stessi accordi di associazione. Attraverso le varie pronunce la Corte di giustizia ha stabilito, in merito, dei principi. Innanzitutto, stabilisce il principio dell'equivalenza delle versioni linguistiche che trova il suo fondamento nel carattere autentico di tutte le lingue e nell'esigenza di uniformità di applicazione e interpretazione del diritto comunitario. Dunque, è impossibile assegnare la prevalenza ad una lingua rispetto alle altre. Tuttavia, per completezza, si deve rilevare che a detto principio fa eccezione la nomenclatura combinata, ossia le versioni in inglese e in francese che, in questo caso, sono prevalenti sulle altre lingue. L'altro principio su cui si è pronunciata la Corte è relativo all'ambiguità che può derivare dalle difformità terminologiche rispetto a quelle che sono sanabili, nel senso che è possibile trovare una interpretazione letterale che sia conforme a tutte le versioni linguistiche. C'è anche l'ambiguità che non può essere sanata, in questo caso la Corte afferma che non è possibile attenersi ad una interpretazione letterale, ma è necessario ricorrere ad una interpretazione alla luce della disposizione e dello scopo che essa persegue.

²²³ Cfr. A. LANG, "Allargamento dell'Unione Europea e multilinguismo", in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 93 ss.

Tali principi, posti in essere dalla Corte di giustizia attraverso la pronuncia della sua giurisprudenza, devono essere seguiti anche dai giudici nazionali nell'interpretazione del diritto comunitario, in modo tale che sia garantita e assicurata l'applicazione uniforme del diritto comunitario²²⁴.

Dunque, nell'interpretazione del diritto comunitario risulta fondamentale il ruolo esercitato dalla Corte di giustizia. È anche vero che, allo stato attuale, la durata dei procedimenti sollevati dinnanzi alla stessa Corte, si è notevolmente allungata e ciò potrebbe costituire un freno per i giudici interni dei nuovi Stati membri nel sollevare il rinvio pregiudiziale. L'attribuzione di competenze interpretative previste dal Trattato di Nizza verso il Tribunale di primo grado, potrebbe costituire un utile bilanciamento tra l'interesse a preservare l'unità e l'accentramento nell'interpretazione del diritto comunitario, e il diritto fondamentale della persona ad una spedita amministrazione della giustizia.

Il nuovo peso economico dell'Europa allargata. Il nuovo valore dell'euro.

L'impatto dell'allargamento sull'economia dell'Unione europea è stato significativo in quanto, un mercato più grande ed integrato favorisce la crescita economica sia dei nuovi Stati membri sia di quelli vecchi.

La Commissione, in occasione del Trattato di adesione, aveva stimato che l'ingresso dei nuovi Stati avrebbe incrementato, per l'Unione, fino all'1% la crescita annua extra di ogni nuovo Paese nel corso dei primi dieci anni successivi all'adesione.

²²⁴ V. Sent. 6 - 10 - 1982, in causa 283/81, *SRL Cilfit e Lanificio di Gavardo SPA contro Ministero della Sanità*, in *Raccolta* 1982, p. 3415 ss.; in questa sentenza la Corte afferma che il giudice nazionale deve interpretare il diritto comunitario, tenendo in debita considerazione il carattere multilinguistico dello stesso, avvalendosi dell'ausilio della Corte attraverso il rinvio in via pregiudiziale.

Inoltre, il mercato unico ampliato ha offerto e offrirà alle società competitive dell'Unione maggiori opportunità imprenditoriali, ha creato nuovi posti di lavoro e ha generato un gettito fiscale che i governi dovranno impiegare a favore di programmi prioritari²²⁵.

Gli accordi commerciali, volti a spianare la via all'adesione, hanno eliminato la maggior parte delle restrizioni, quali i dazi e i contingenti sulle esportazioni nell'Unione. Per di più, i nuovi Stati membri rappresenteranno, ancora, mete importanti per gli altri Stati membri dell'Unione europea, così allo stesso modo per le loro esportazioni di capitali e di beni di consumo. Alcuni di tali investimenti ed esportazioni verranno impiegati per migliorare le infrastrutture dei nuovi Stati membri e per lo sviluppo delle strade nazionali secondo direttrici est-ovest, in aggiunta a quelle già presenti in direzione nord-sud. In altri termini, l'Unione allargata ha già offerto e continuerà ad offrire maggiori opportunità ai produttori e agli esportatori nel mercato globale.

Altro fattore da prendere in considerazione in seguito a detto allargamento è la moneta unica (UEM), l'euro. Infatti, l'adozione della moneta unica, da parte dei nuovi Stati membri, è stata subordinata all'adempimento di determinati criteri economici: un alto grado di stabilità dei prezzi; finanze pubbliche sane; tassi di cambio stabili e convergenza dei tassi di interesse a lungo termine. Tali criteri sono stati applicati anche ai Paesi che attualmente partecipano all'area dell'euro. Questo significa che, in pratica, nessuno potrà adottare l'euro prima del 2006, anche se diversi nuovi Stati membri hanno segnalato la loro intenzione di adottare l'euro il più rapidamente possibile.

Il processo di adesione alla zona euro, tuttavia, non è automatico e non sono state fissate scadenze di alcun genere. Ogni Stato membro aderirà secondo una propria tabella di marcia, allo stesso modo dei vecchi Stati membri. Ma è bene rilevare che nessuno dei nuovi Paesi beneficia di una

²²⁵ In tale senso è rilevante l'esperienza dell'Irlanda, del Portogallo, della Spagna e della Grecia, la quale dimostra come l'adesione all'Unione europea possa stimolare la crescita in economie un tempo più deboli.

clausola²²⁶ di non partecipazione all'euro, come quella ottenuta dalla Gran Bretagna e dalla Danimarca.

Vi sono considerevoli aspetti, sia positivi sia negativi, che i nuovi Paesi hanno dovuto valutare prima di adottare l'euro. Infatti, le strategie individuali possono differire a seconda degli interessi nazionali. Da un lato, un'adesione rapida assicurerebbe la stabilità monetaria, favorirebbe gli investimenti interni e condurrebbe probabilmente a un abbassamento dei tassi d'interesse per le imprese e i consumatori; dall'altro, tenere una moneta al di fuori, per un po' di tempo, assicurerebbe la flessibilità sufficiente per gestire i tassi di cambio, il deficit e l'inflazione, in modo da stimolare la crescita più rapidamente di quanto non sia possibile nel quadro dell'Unione monetaria.

La Banca centrale europea (BCE) contribuisce al processo decisionale per l'ammissione all'area dell'euro predisponendo rapporti sulla convergenza, in cui si esamina se i Paesi interessati soddisfino le condizioni necessarie per l'adozione della moneta unica. I governatori delle banche centrali, dei dieci nuovi Stati membri dell'Unione europea, siedono nel Consiglio generale della BCE e solo dopo l'adozione dell'euro, da parte dei rispettivi Stati, diventeranno membri del Consiglio direttivo, vale a dire il massimo organo decisionale della Banca centrale europea. Inoltre, gli esperti delle banche centrali degli Stati membri partecipano ai Comitati del Sistema europeo di banche centrali (SEBC)²²⁷.

In seguito all'allargamento, insomma, l'Unione europea, in quanto attore economico, ha avuto un peso ancora maggiore. Essa ha dovuto, e dovrà farlo ancora, adattarsi alla nuova situazione e, allo stesso modo, hanno dovuto fare, e dovranno fare, i suoi *partner* commerciali. Da una parte anche tali *partner* hanno beneficiato dell'estensione del mercato unico, che ha permesso

²²⁶ Le cosiddette clausole dell'opting-out.

²²⁷ Cfr. F. ALLEMAND, "L'élargissement de l'Union économique et monétaire: enjeux et risques", in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, N°476, 2004, pagg. 153 – 159.

loro di investire o di esportare nei nuovi Stati membri, come nel resto dell'Unione europea, dall'altra l'esistenza di un mercato interno più grande ha prodotto economie di scala ed altri vantaggi per le imprese europee che competono con essi sui mercati mondiali. Infatti, l'Unione europea potrebbe, così, rappresentare una quota maggiore del commercio mondiale, in particolare quando rafforzerà i legami con i suoi vicini orientali e meridionali. Tutto ciò conferisce all'Unione europea un maggior peso nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e nell'ambito di altri organismi internazionali collegati al commercio. L'Unione e suoi *partner* commerciali dovranno tenere conto di questo nuovo *status*.

Il futuro prossimo del processo di allargamento. Le altre sfide.

Nei prossimi anni gli Stati di nuova adesione dovranno ancora compiere i passi successivi all'allargamento. A parte l'euro, i nuovi dieci Stati, sono, anche, tenuti ad accettare e recepire integralmente l'insieme delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen²²⁸ e le altre misure adottate dalle istituzioni dell'Unione europea, che rientrino nel campo di applicazione di detto *acquis*, in quanto rappresentano, nel loro insieme, un vero e proprio corpo normativo. In conformità a quanto detto, l'art. 3 dell'Atto di adesione, dispone un generale principio di applicazione dell'*acquis* di Schengen.

²²⁸ La Francia, la Germania e i tre paesi del Benelux, 14 giugno 1985, hanno concluso l'Accordo di Schengen e il 19 gennaio 1990 gli stessi Stati hanno adottato la Convenzione di applicazione degli Accordi di Schengen. Tale Convenzione è composta da 142 articoli che attengono, sostanzialmente, a quattro settori: soppressione dei controlli alle frontiere interne e alla circolazione delle persone; cooperazione tra polizie e cooperazione giudiziaria in materia penale e di estradizione; creazione di un sistema di scambio di informazioni denominato SIS (Sistema Informativo Schengen) e protezione dei dati personali; trasporto e circolazione merci. L'*acquis* comprende: l'Accordo del 14 giugno 1985; la Convenzione di applicazione del 19 giugno 1990; i protocolli e gli accordi di adesione ad essi relativi; le decisioni e le dichiarazioni adottate dal Comitato esecutivo istituito da detta Convenzione; gli atti per l'attuazione della Convenzione adottati dagli organi ai quali il Comitato esecutivo abbia conferito poteri decisionali.

Occorre ricordare la questione in merito all'unificazione di Cipro²²⁹. Cipro ora è uno Stato membro, ma l'*acquis* comunitario è sospeso nella parte nord dell'isola. Infatti, nonostante tutti gli sforzi congiunti delle Nazioni Unite, Commissione europea e Stati direttamente coinvolti, il risultato del referendum è stato negativo nella parte greca.

A complicare il processo di allargamento hanno contribuito due eventi concomitanti. Il primo riguarda l'approvazione da parte dei venticinque Stati membri del Trattato di Costituzione europea²³⁰. Le sue disposizioni sono il frutto di forti compromessi in quanto non si sono potuti soddisfare gli interessi di tutti i venticinque Stati. Per tale motivo è assolutamente incerta la ratifica, almeno per alcuni Stati, della Costituzione in questione. È da rilevare che alcuni Stati membri, otto all'inizio, tra cui la Francia, hanno deciso che la ratifica di tale documento dovesse avvenire attraverso l'indizione di un referendum in merito alla ratifica e non con il voto espresso da parte del Parlamento. Ciò sarà oggetto di trattazione nel capitolo successivo del presente lavoro.

In realtà, l'attuale processo di allargamento non è giunto al suo totale compimento il 1° maggio 2004, ma deve essere ancora completato. In primo luogo, l'obiettivo per l'adesione di Bulgaria e Romania è previsto per il 2007, ma l'adesione è vincolata, altresì, al completamento dei negoziati, attualmente in corso, e all'adozione delle necessarie riforme interne, in particolare il rafforzamento della loro capacità amministrativa, e la modernizzazione delle loro strutture economiche e sociali.

Altro problema concomitante all'allargamento, il secondo, riguarda la domanda di adesione presentata dalla Turchia, la cui posizione è stata

²²⁹ Cfr. F. BARBASO, "L'allargamento all'Europa dell'est : benefici e sfide", in A.A.V.V., *L'allargamento da 15 a 25 paesi rafforzerà l'Unione Europea?*, Milano, 2005, p. 87 ss.

²³⁰ Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea è stato firmato a Roma, il 29 ottobre 2004, da parte dei venticinque Capi di Stato e di Governo.

analizzata nel secondo semestre del 2005, senza, tuttavia, raggiungere il risultato auspicato dall'UE²³¹.

È da rilevare che, infatti, con tale Stato non si è proceduto ai negoziati di adesione, in quanto, formalmente, non ha soddisfatto i criteri politici. Nonostante alla Turchia sia stato riconosciuto lo *status* di Paese candidato dal Consiglio Europeo di Helsinki e, successivamente, il Consiglio europeo di Copenaghen abbia stabilito chiaramente le condizioni per un'eventuale apertura dei negoziati con tale Stato: ovvero il soddisfacimento, sostanziale, dei criteri politici di Copenaghen. Inoltre, la Turchia ha un tenore di vita pari a circa il 25% della media dell'Unione europea, analogo a quello della Bulgaria e della Romania, con una popolazione di circa 70 milioni di abitanti, tale da renderlo il più grande Paese dell'Unione europea dopo la Germania.

Infine, oltre a questi Stati candidati, potrebbero aderire, a breve termine, anche gli Stati dei Balcani occidentali, ossia l'Albania e i Paesi dell'ex Jugoslavia (Croazia, Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Montenegro). Infatti, l'Unione europea continuerà a perseguire una politica di integrazione nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione con detti Paesi.

Il Consiglio europeo di Salonicco, nel giugno 2003, ha sostenuto pienamente la prospettiva di un futuro europeo dei Balcani occidentali, sebbene abbia sottolineato, allo stesso tempo, la necessità del pieno soddisfacimento dei cosiddetti criteri di Copenaghen, politici, economici e di capacità di assumersi gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Tra gli Stati dei Balcani, nel febbraio 2003, la Croazia ha avanzato una formale domanda di adesione e la Commissione ha prodotto parere favorevole alla sua candidatura. I negoziati di adesione con la Croazia avrebbero dovuto cominciare il 17 marzo del 2005, ma allo stato attuale ancora non sono

²³¹ Proprio la questione sull'adesione della Turchia ha creato un deterrente, anche, per la ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

iniziati²³². Anche un altro Stato dei balcani occidentali, la Repubblica di Macedonia, ha inoltrato domanda d'adesione.

L'idea sottesa alla redazione del Trattato di adesione è stata quella di comporre i testi di un unico accordo tra l'Unione e tutti gli Stati che intendevano entrare in Europa. Infatti, il Trattato in questione è sottoposto alla firma di tutti i quindici Stati membri e di ciascuno Stato candidato. Successivamente, si procede alla ratifica in ogni Stato, sia membro che candidato. Il Trattato entra in vigore solo quando viene ratificato negli ordinamenti di tutte le parti firmatarie.

È da rilevare che la regola dell'unanimità, *ex art. 49 TUE*²³³, è valida solo per gli Stati membri e non per gli Stati candidati. Infatti, il Trattato di adesione non entrerà in vigore solamente per lo Stato candidato che non l'abbia ratificato. Viceversa, se uno degli Stati membri non ratificasse il Trattato, questo potrebbe non entrare mai in vigore tanto nei confronti degli Stati candidati quanto nei confronti degli attuali Stati membri.

Le principali decisioni sono connesse, infatti, all'impiego del voto all'unanimità, previsto ancora oggi per numerose materie europee. Il voto all'unanimità assegna a ogni Stato membro l'arma politicamente più efficace in ambito internazionale: il diritto di veto. In questo senso, tutti gli Stati potrebbero rallentare o paralizzare l'attività dell'Unione su questioni determinanti quali la politica estera e di difesa comune, le iniziative in materia

²³² In realtà, i negoziati con la Croazia sono iniziati ma sono stati interrotti immediatamente. Ciò è avvenuto a causa della mancata consegna, da parte del governo di Zagabria, dei criminali di guerra, per crimini di genocidio, al Tribunale penale internazionale.

²³³ *“Ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell'articolo 6, paragrafo 1, può domandare di diventare membro dell'Unione. Esso trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previo parere conforme del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono. Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l'Unione, da essa determinati, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.”*

di affari interni e di giustizia, la politica fiscale, l'ammissione di nuovi Paesi membri, la riforma dei Trattati sulla quale si basa la vita comunitaria.

Il diritto di veto, già nell'Europa dei quindici, rappresentava un grosso ostacolo, nell'Europa a venticinque la situazione sarà sicuramente aggravata.

Nuove prospettive di tutela dei diritti fondamentali. Si può parlare di tutela giurisdizionale omogenea?

In occasione del vertice di Nizza, nel dicembre del 2000, le questioni relative sia all'allargamento dell'Unione ai Paesi dell'Europa centro-orientale che alla tutela dei diritti fondamentali sono state poste all'oggetto della trattazione. Da un lato, come sopra detto, era necessario procedere a delle riforme strutturali che si rendevano assolutamente impellenti nell'ottica, appunto, di un immediato allargamento. Ciò avrebbe preparato l'Unione in modo adeguato all'ingresso dei nuovi Stati. Da un altro, la problematica della protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento europeo suscitava accesi dibattiti relativamente alla natura della Carta dei diritti. Dunque, allargamento e diritti fondamentali hanno avuto un ruolo centrale durante il vertice di Nizza, sebbene abbiano seguito binari distinti e paralleli.

La scelta del silenzio, relativamente alla trattazione dei diritti fondamentali nel Trattato di Nizza, oltre ad essere in linea con la tradizione comunitaria in tale materia, che, da sempre, non ha mai favorito le codificazioni in merito e ha preferito lasciare ampio spazio alla creatività dei giudici, porta in sé proprio delle difficoltà a livello strutturale²³⁴.

Nel momento in cui si prospettava l'allargamento ai Paesi dell'Europa centro – orientale, in realtà, non si poteva evitare, o comunque, prevedere quale sarebbe stato l'impatto generato dalle tradizioni giuridiche di tali Paesi

²³⁴ In relazione, anche, ai rapporti con CEDU, Cfr. G. GERBASI, "I rapporti tra l'Unione europea e il sistema CEDU", M. SCUDIERO, (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 1161 ss.

sul patrimonio di principi e diritti fondamentali dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. Infatti, non era possibile non tenere in considerazione che i nuovi Stati membri storicamente sono stati soggetti all'egida dell'Unione Sovietica. Le loro tradizioni giuridiche, inevitabilmente per tali motivi, risultano essere molto diverse da quelle che hanno caratterizzato le democrazie occidentali. Le costituzioni socialiste²³⁵, inoltre, si basavano su presupposti che negavano la tutela dei diritti fondamentali e limitavano, in generale, i diritti in funzione del socialismo, che poneva la negazione dell'essenza stessa dei diritti di libertà²³⁶.

La tutela dei diritti fondamentali è stata considerata dall'Unione europea come condizione per la fase di adesione²³⁷. Con l'approssimarsi della prospettiva dell'allargamento, in un primo momento, è stato ritenuto determinante l'inserimento di tale tutela nei Trattati comunitari e,

²³⁵ Ricordiamo che l'introduzione, in particolare di corti costituzionali nei paesi che sono usciti dalla disgregazione del regime sovietico è una caratteristica comune a tutti i paesi dell'Europa centro – orientale e balcanica, ad eccezione della Polonia e della Jugoslavia dove tali organi erano stati introdotti già nel periodo di dominazione sovietica. La comune provenienza storico – politica di tali paesi spiega le affinità di problemi che le corti costituzionali hanno dovuto affrontare all'inizio della loro attività. In particolare, relativamente alla tutela dei diritti dette corti hanno cercato di eliminare le ingiustizie più evidenti che scaturivano dagli istituti giuridici precedenti, cercando, in sostanza, di ripristinare se non addirittura implementare il principio di legalità, il rispetto della gerarchia delle fonti e la supremazia del testo costituzionale. In un secondo momento hanno proceduto alla tutela dei nuovi diritti, intesi sia come diritti per la prima volta realmente previsti e garantiti a livello costituzionale e sia come diritti della terza generazione. In tale ottica il diritto comunitario costituisce una fonte di garanzia ulteriore e rafforzata per i singoli. Sotto il profilo della giustizia costituzionale i paesi in questione hanno adottato il modello accentrato con accesso misto, il cosiddetto modello europeo/kelseniano, modellato in particolare sul sistema tedesco, fa eccezione solo la Romania che ha, in qualche modo, recepito il modello francese. In questo senso Cfr. A. DI GREGORIO, "Giustizia costituzionale e diritto internazionale nei paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica", in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 285 ss.

²³⁶ In questo senso Cfr. M. GANINO, *La revisione costituzionale nei Paesi dell'Europa orientale*, relazione presentata al convegno *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*, Arcavacata, 22-23 maggio 2006.

²³⁷ Infatti, i nuovi dieci Stati ammessi all'Unione sono stati valutati circa l'affidabilità dei meccanismi interni di tutela dei diritti umani alla luce della Carta dei diritti fondamentali.

successivamente, ha giocato un ruolo determinante a favore della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. In questo senso, l'allargamento ha contribuito ad accelerare il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea e ha rafforzato la natura di comunità politica e democratica fondata sulla cittadinanza e sui diritti fondamentali.

In ogni caso, la politica, adottata dalle istituzioni comunitarie in merito all'allargamento, si è orientata, senza precedenti, mirando all'esclusione dall'Unione di tutti quegli Stati che non garantiscano, tra l'altro, un'adeguata tutela dei diritti fondamentali. Infatti, in questo allargamento l'Unione europea è risultata essere molto più esigente, in riferimento, particolarmente, alla tutela dei diritti fondamentali non solo, nei confronti dei Paesi candidati all'adesione, ma anche e soprattutto nei confronti dei Paesi già membri²³⁸.

Tuttavia, in dottrina²³⁹ è stato sostenuto che le valutazioni operate sugli ordinamenti dei Paesi di nuova adesione siano nate su un piano e in una dimensione diversi rispetto a quelle che hanno garantito e garantiscono la tutela dei diritti fondamentali all'interno dello stesso ordinamento comunitario o, anche, all'interno degli ordinamenti degli Stati membri. In tale senso è possibile distinguere due dimensioni nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali: una dimensione politica e una individuale.

In realtà, la Comunità e l'Unione, allo stato attuale, non sono dotate di poteri necessari per mettere in atto una *policy* dei diritti fondamentali, rivolta all'interno degli Stati membri. Infatti, anche se si dovesse conferire valore giuridico alla Carta dei diritti, e ciò potrà avvenire solo se gli Stati dovessero decidere di vincolare la loro sovranità in materia, ad una istituzione

²³⁸ Tale atteggiamento è stato definito in dottrina quale atteggiamento che rifletterebbe una schizofrenia, già conosciuta all'ordinamento comunitario che in genere presenta delle sensibili differenze tra la dimensione interna della tutela dei diritti fondamentali e la dimensione esterna della medesima tutela; in questo senso Cfr. M. CARTABIA, "Allargamento e diritti fondamentali nell'Unione europea. dimensione politica e dimensione individuale.", *Op. cit.*, p. 136.

²³⁹ Cfr. M. CARTABIA, "Allargamento e diritti fondamentali nell'Unione europea. dimensione politica e dimensione individuale.", *Op. cit.*, p. 141

sovranaZIONALE, non costituirà mai la base giuridica per vincolare gli Stati membri a tenere un determinato comportamento rispetto alla tutela dei diritti umani, in quanto la Carta contiene una clausola secondo la quale essa “*non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l’Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai Trattati*”, ai sensi dell’art. 51, par. 2, Carta.

Si deve rilevare che non è automatico ritenere che in tutti gli Stati membri di nuova adesione i diritti fondamentali godano effettivamente di un adeguato livello di tutela e di garanzia nei confronti dei singoli individui.

L’Unione europea dovrà proseguire nel suo percorso di integrazione fondata sui diritti, con la consapevolezza che, solo l’adozione di norme capaci di indicare con chiarezza il contenuto e le forme di tutela dei diritti fondamentali, è in grado di conferire pieno significato al concetto di cittadinanza. Una Unione europea in cui i cittadini riescano a comprendere l’articolazione dei poteri e delle responsabilità, e svolgere così le proprie funzioni di controllo democratico. In tale direzione si muovono le norme introdotte dal Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa²⁴⁰.

Il rispetto dei diritti fondamentali negli ordinamenti costituzionali dei Paesi dell’est. Modelli a confronto.

Il catalogo dei diritti dei cittadini compreso nelle varie Costituzioni è decisamente ampio. Infatti, i Paesi dell’est hanno introdotto nelle loro Costituzioni una disciplina che trova il suo fondamento giuridico negli *standard* internazionali e, in particolare, nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

²⁴⁰ Cfr. L. ALBINO, “La Costituzione per l’Europa e la convenzione europea dei diritti dell’uomo”, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 1181 ss.

Nelle Carte costituzionali sono presenti sia i diritti e le libertà negative, ossia che escludono o limitano l'ingerenza dello Stato, e sia i diritti positivi, come i diritti sociali fino alla trattazione di diritti nuovi o della "terza generazione", quali il diritto alla riservatezza, il diritto ad un ambiente favorevole e così via.

Tutto questo perché la tutela dei diritti è uno dei postulati fondamentali della forma di Stato democratico pluralista . Infatti, tale forma di Stato presuppone l'esistenza di una gerarchia delle fonti, in cui la Costituzione è al vertice di detta gerarchia e, in diverse Carte costituzionali, le sue disposizioni sono espressamente dichiarate direttamente applicabili. La tutela dei diritti e delle libertà trova in diversi testi costituzionali la garanzia del rispetto del contenuto essenziale, ai sensi dell'art. 19, co. 2, della Legge Fondamentale Tedesca²⁴¹ .

Le Costituzioni prevedono, poi, la riserva di legge²⁴² per la limitazione dei diritti e delle libertà. Anche se la disciplina dei limiti costituzionali solo a volte è inserita nei singoli articoli relativi a tali diritti e libertà, rinviando molto più spesso ad un singolo articolo che li prevede.

In buona sostanza, si tratta di beni costituzionali individuati in modo piuttosto elastico o in alcuni casi, non hanno un contenuto definito alla stregua

²⁴¹ Cfr. M. GANINO, "Democrazia e diritti umani nelle costituzioni dei paesi dell'Europa orientale", in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 113 ss.

²⁴² La questione sulla riserva di legge risulta essere di fondamentale importanza, sia dal punto di vista formale che sostanziale, al fine di una interpretazione dei diritti fondamentali alla luce dei rapporti tra diritto interno e diritto europeo. Per quanto riguarda la questione sulla riserva di legge nella "Costituzione polacca osserviamo, da una parte, una tendenza ad una maggiore autonomia dell'esecutivo dal legislativo rispetto a quella che si era delineata nei precedenti periodi della transizione, unita ad una evidenziazione dell'ampiezza della discrezionalità del legislatore che sembra non tenere presente la difficoltà di fare funzionare strumenti materiali di controllo dell'aderenza dell'attività del legislatore al dettato costituzionale, come quelli fondati sulla rappresentanza e sulle responsabilità politiche", in questo senso Cfr. P. POLICASTRO, "La transizione costituzione polacca e l'Europa tra paradigmi del costituzionalismo e costituzionalismo multilivello", *Op. cit.*, p. 359.

dei documenti internazionali che hanno tali caratteristiche, in quanto sono frutto di un compromesso diplomatico.

Nella gerarchia delle fonti degli ordinamenti giuridici dei Paesi in questione, al gradino successivo troviamo la revisione costituzionale²⁴³. Per quanto concerne tale istituto, in alcuni casi, si trovano dei limiti espliciti di contenuto, in altri casi, si trovano, invece, dei limiti solamente di tipo temporale o che siano operativi solo in riferimento a delle circostanze già prestabilite. In altri casi ancora, la modifica di alcuni articoli, o eventualmente di capitoli, richiede un procedimento aggravato con la previsione, obbligatoria o facoltativa, di un referendum.

In riferimento ai limiti impliciti alla revisione costituzionale, ossia all'esistenza di principi o valori supremi tali da essere quindi non modificabili, si possono rinvenire nelle disposizioni che dispongono tali valori e che li pongono alla base del proprio ordinamento costituzionale, tra cui rientrano i diritti e le libertà.

Dopo la Costituzione e le leggi di revisione costituzionale, nella gerarchia delle fonti troviamo le disposizioni internazionali, sia in riferimento ai principi di diritto internazionale consuetudinario e sia in riferimento alle norme di diritto pattizio²⁴⁴.

In generale, i trattati internazionali sono comunemente sottoposti, da parte delle Corti costituzionali, al vaglio di conformità alla Costituzione, prima della ratifica, in modo tale che venga garantita la Costituzione stessa.

²⁴³ È da rilevare che la Costituzione della Bulgaria ha previsto la revisione totale, secondo un procedimento richiesto non solo per adottare una nuova Costituzione, ma pure per le modificazioni del territorio e la ratifica dei relativi trattati, i cambiamenti a livello di organizzazione statale e di taluni articoli relativi alle fonti e ai diritti irrevocabili, nonché per emendare il cap. IX che disciplina il procedimento di modifica della Costituzione e di approvazione di una nuova Carta; in questo senso Cfr. M. GANINO, "Democrazia e diritti umani nelle costituzioni dei paesi dell'Europa orientale", in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 157.

²⁴⁴ Basti pensare al Trattato di Adesione all'Unione europea che tali Paesi hanno ratificato.

In tale ottica si riesce a capire il problema che si è creato in merito alla ratifica dei Trattati internazionali relativi all'Unione europea, a partire da quello di adesione, in quanto si è trattato di trasferire competenze proprie di Stati appena ritornati "sovrani". Tale problema è evidente non solo per i Paesi dell'est che sono entrati a far parte dell'Unione europea, ma anche per alcuni Stati già membri dell'Unione stessa. Infatti, sebbene molti Stati membri dell'Europa occidentale abbiano provveduto a trasferire, in parte, la propria sovranità attraverso una legge di revisione costituzionale, così come esposto nel primo capitolo del presente lavoro, proprio a causa dell'intensificarsi dei legami che l'integrazione europea sta comportando, è da rilevare che, al contrario, altri Stati dell'Europa occidentale, in particolare l'Italia²⁴⁵, continuano a fondare le limitazioni di sovranità attraverso la legislazione ordinaria.

Relativamente alla tutela dei diritti fondamentali, dunque, per i Paesi dell'Europa dell'est è da valutare se l'esistenza di condizioni politiche e giuridiche favorevoli a tale tipo di tutela sia parallela all'effettività della loro salvaguardia nei confronti di ciascun individuo, e se è assicurata in modo capillare e costante.

In altri termini, considerando la distinzione tra una dimensione politica e una individuale dei diritti fondamentali, la tutela individuale dei diritti in questione rende necessarie forme di garanzia e di controllo capaci di

²⁴⁵ L'art. 11 Cost., prevede che "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo", detto articolo riconosce il fondamento positivo dell'adesione dell'Italia alle Comunità europee. In particolare, tale disposizione costituzionale avrebbe, anzitutto, un rilievo sostanziale, in quanto giustificerebbe la scelta di operare delle "limitazioni di sovranità" in favore di ordinamenti sovranazionali. Inoltre, essa costituirebbe anche la legittimazione formale a compiere quelle limitazioni attraverso una semplice legge ordinaria, senza necessità di ricorrere al procedimento di revisione, *ex art.138 Cost.*

monitorare, in modo ordinario, il rispetto dei diritti del singolo individuo, con appositi strumenti di intervento, anche di natura giudiziaria.

D'altro canto negli ordinamenti democratici contemporanei le violazioni dei diritti fondamentali dipendono principalmente da prassi e comportamenti degli apparati amministrativi e giurisdizionali, piuttosto che da norme costituzionali e da norme di legge.

Complessivamente, si può dire che, nonostante i progressi fatti registrare in tale settore dai nuovi Stati membri nell'approntare le misure richieste per diventare membri dell'Unione e che abbiano migliorato sensibilmente il livello di tutela dei diritti fondamentali al loro interno, il percorso è ancora da completare, soprattutto, in termini di realtà amministrativa e giurisdizionale, di comportamenti e cultura complessiva dei pubblici poteri. Proprio a completamento di tale processo, la Commissione, anche dopo l'ingresso ufficiale dei nuovi Paesi, ha stabilito un potenziamento delle azioni specifiche di assistenza già sperimentati con successo nel corso degli anni precedenti e che proseguirà nell'azione fondamentale di monitoraggio in ogni Paese.

Cosa è cambiato all'indomani del Trattato di Adesione. Le istituzioni comunitarie e il loro ruolo.

Innanzitutto, si deve riconoscere l'impegno profuso dalle istituzioni comunitarie nell'assistere e preparare gli Stati candidati, che ha assunto il carattere dell'eccezionalità, in quanto non trova riscontro nei precedenti allargamenti. Infatti, le istituzioni dell'Unione hanno garantito un continuo monitoraggio e hanno assicurato una specifica assistenza.

Il monitoraggio è stato svolto in misura prevalente dalla Commissione europea, esaminando, Paese per Paese, il grado di rispetto dei criteri di adesione. L'assistenza alla preparazione all'adesione è istituzionalizzata nella

cosiddetta strategia di pre-adesione²⁴⁶, che ha come componente attiva i partenariati²⁴⁷ per l'adesione, che costituiscono il quadro che riunisce le priorità per ogni Stato membro.

Il Trattato di adesione è un testo composto essenzialmente da tre articoli al quale è annesso l'Atto di adesione vero e proprio. Quest'ultimo è suddiviso, in una prima parte, nella quale sono contenuti i principi riguardanti l'atto stesso; le relazioni tra gli obblighi di diritto internazionale e quelli che gli Stati candidati assumono mediante l'adesione all'Unione e alla Comunità europee. La parte seconda, riguarda le modifiche di tipo istituzionale e l'ambito territoriale di applicazione del Trattato. La parte terza dell'atto di adesione concerne gli adattamenti di tipo permanente di tutti gli atti di diritto comunitario derivato attualmente vigenti, il cosiddetto *acquis communautaire*. La parte quarta dell'atto in questione contiene tutte le misure di carattere transitorio concernenti sia gli aspetti di diritto materiale sia gli aspetti di carattere istituzionale. La parte quinta, infine, contiene le regole relative all'applicazione dell'atto stesso, quindi, attinenti all'insediamento e al funzionamento delle istituzioni²⁴⁸. In particolare, sono rilevanti le modifiche che riguardano la composizione della Commissione e l'aumento dei giudici della Corte di giustizia europea e del Tribunale di primo grado.

È da ricordare che l'Unione europea non si basa sulla tipica tripartizione dei poteri, propria di ogni ordinamento statale, ma ha creato i suoi punti di riferimento istituzionali nel tempo. È indiscutibile che,

²⁴⁶ In sostanza con tale termine si intendono tutte le iniziative elaborate dalla Comunità europea al fine di avvicinare le condizioni sociali, economiche, politiche e giuridiche dei paesi candidati a quelle dell'Unione, in modo da rendere l'adesione meno traumatica, sia per i paesi candidati, sia per l'Unione europea. Tale strategia combina elementi bilaterali e multilaterali.

²⁴⁷ Istituiti con Regolamento n. 622/98.

²⁴⁸ Il Trattato di Nizza, del 26 febbraio 2001, in particolare nella "Dichiarazione sul futuro dell'Unione", allegata allo stesso Trattato, aveva disposto una regolamentazione differenze riguardo alla composizione delle istituzioni comunitarie e a seguito dei nuovi ingressi la ripartizione dei seggi e il numero dei componenti della stesse istituzioni sono stati aggiornati.

l'accrescimento del numero di Stati membri, abbia modificato significativamente il gioco istituzionale europeo.

Infatti, il processo riformatore ha posto già una rottura di equilibrio tra grandi e piccoli Stati, in una Europa in via di unificazione, entrati ormai in una fase post-nazionale. Basti pensare che nell'Europa dei sei, c'erano tre grandi Stati e tre piccoli. Nell'Europa dei venticinque, ci sono sei grandi Stati e diciannove piccoli Stati. Le conseguenze istituzionali di tale evoluzione ha costituito già l'oggetto di difficili negoziati, durante il Vertice di Nizza, relativamente alla parità di voti in seno al Consiglio, riguardo alla Francia e alla Germania, alla redazione della Carta Costituzionale e durante la Conferenza intergovernativa.

Nel sistema comunitario, la Commissione e il Consiglio condividono il potere esecutivo. Il loro rapporto è da sempre stato fondamentale per il funzionamento dell'Unione, ciò in quanto le due istituzioni riflettono, anche per quanto riguarda la struttura, le tendenze del processo di costruzione comunitaria, in particolare la tendenza sovranazionale, o transnazionale, e la tendenza intergovernativa.

Nel contesto politico che si è venuto a creare in seguito all'allargamento, la creatività e la flessibilità di queste due istituzioni sono state essenziali per la preparazione, attraverso la revisione del sistema istituzionale dell'Unione, delle fondamenta politiche e funzionali di un'Unione continentale²⁴⁹.

Insomma, dal punto di vista istituzionale, ma in realtà anche da quello economico, in seguito al quinto allargamento dell'Unione, si è verificata una vera e propria rivoluzione degli equilibri interni al sistema comunitario, e forse nell'attività giurisprudenziale della Corte di giustizia trova e troverà il luogo naturale per il confronto, come d'altra parte è avvenuto in tutta la storia dell'integrazione europea.

²⁴⁹ Cfr. S. GOZI, "Il Consiglio e la Commissione", in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 151 ss.

La previsione, dunque, di un'accelerazione del processo di giuridificazione delle pretese politiche è confermata dalla esigenza di riforma dell'assetto dei poteri dell'Unione che può condurre alcuni Paesi a ricorrere, in misura superiore rispetto al passato, alla giurisdizione comunitaria al fine di compensare la perdita di peso subita nelle procedure decisionali.

Il Consiglio: struttura, composizione, funzioni e procedure di votazioni. Qualcosa cambia.

Le novità più rilevanti in merito al Consiglio riguardano il sistema di ponderazione dei voti e l'estensione dell'area del voto a maggioranza qualificata. La questione della ponderazione del voto²⁵⁰ riguarda, in sostanza, l'equilibrio di potere tra gli Stati.

Si è sostenuto in dottrina²⁵¹ che la ponderazione del voto deve assicurare la legittimità delle decisioni dell'Unione e una corretta rappresentanza degli Stati che la compongono. Ma, in realtà, la ponderazione del voto rappresenta un modo, piuttosto riduttivo, di porre il problema, visto che il sistema comunitario dispone di vari meccanismi di equilibrio tra grandi

²⁵⁰ Il sistema della ponderazione del voto, da sempre, ha costituito una problematica fondamentale, ossia la possibilità di creare minoranze di blocco. Da qui il dibattito istituzionale in riferimento all'allargamento che si è andato sviluppando ha creato in seno agli Stati già membri dell'Unione delle aspettative alcune delle quali hanno identificato nell'adesione di dieci nuovi Stati l'occasione storica per diluire completamente la struttura istituzionale dell'Unione, attraverso un graduale indebolimento della Commissione e un mantenimento del voto all'unanimità in seno al Consiglio, posizione sostenuta dal Regno Unito. Un'altra aspettativa, sostenuta dall'Italia e dalla Germania, seppure con sfumature differenti, che si basa sulla preoccupazione di evitare lo sviluppo dell'imperativo politico dell'allargamento possa portare ad una paralisi istituzionale tale da portare non solo ad un blocco delle attività comunitarie ma anche a perdere quanto acquisito e conquistato fino a questo momento. Inoltre, il sistema di ponderazione del voto adottato riflette un'inversione del rapporto tra Francia e Germania. È evidente che nell'Unione allargata la posizione preminente è quella della Germania, e non come avveniva in precedenza che la posizione di preminenza è sempre stata nella storia dell'integrazione europea quella della Francia.

²⁵¹ Cfr. S GOZI, "Il Consiglio e la Commissione", in *Op. Cit.*, p. 153.

e piccoli Stati e che si stanno manifestando nuove forme di cooperazione tra i vari livelli politici e amministrativi dell'Unione.

Dunque, per la ponderazione del voto in seno al Consiglio si pongono essenzialmente due questioni: una riguarda la soglia che permetta di raggiungere la maggioranza qualificata; l'altra consiste nella necessità che ogni voto a maggioranza qualificata consideri un numero sufficiente di Stati, in modo da rappresentare un'abbondante maggioranza della popolazione. Cercando, così, di conciliare il principio classico di diritto internazionale della sovranità ed eguaglianza tra Stati con l'esigenza che il sistema di voto rifletta il diverso peso demografico dei vari Stati membri.

La posizione, in merito, degli Stati membri di nuova adesione ha riflettuto sempre l'esigenze e gli interessi dal punto di vista assolutamente nazionale. Così, per esempio, se i piccoli Stati erano contrari ad una nuova riponderazione del voto, la Polonia, Stato grande, invece, proponeva di continuare a seguire il criterio demografico.

In realtà, tali posizioni riflettono le tendenze assunte dagli stessi Stati già membri che non hanno mai cercato di sviluppare un discorso politico più ampio, ma si sono limitati ad un negoziato calcolato in termini di esercizio del potere. Le innovazioni non potevano certo essere proposte dagli Stati membri di nuova adesione.

Il voto a maggioranza qualificata, invece, costituisce il dato più peculiare dell'Unione europea e riflette un modo particolare di concepire la sovranità statale e i rapporti tra Stati nel sistema politico e nell'ordinamento giuridico comunitario.

In buona sostanza, l'alternativa tra unanimità e maggioranza qualificata dipende, soprattutto, dal modo e dai casi in cui gli Stati membri sono disposti a esercitare le loro prerogative sovrane. È fuor di dubbio, che la maggioranza qualificata garantisca l'efficienza del sistema, esigenza fondamentale nell'Europa allargata. Infatti, mantenendo il voto all'unanimità in un'Unione a

venticinque equivale a levare alla stessa Unione alcune competenze che, nel tempo, le sono state attribuite.

Peraltro, il mantenimento del sistema di voto all'unanimità, non troverebbe la sua giustificazione neanche in favore del principio democratico, secondo due ordini di motivi. Il primo è che anche in quegli Stati membri, ad esempio la Gran Bretagna e la Danimarca, in cui sono stati previsti dei meccanismi di controllo più stringenti sui rispettivi governi, i parlamenti nazionali non sono mai riusciti a controllare in maniera effettiva ed efficace l'attività dei rispettivi esecutivi in seno al Consiglio. Il secondo motivo, risiede nel fatto che il controllo democratico si effettua in maniera molto più diretta a livello comunitario, nel momento in cui si generalizza la regola per cui ogni decisione del Consiglio a maggioranza qualificata viene adottata in base alla procedura di codecisione con il Parlamento europeo.

Nel periodo transitorio²⁵², in relazione alla ponderazione dei voti, secondo il principio dell'estrapolazione di questi in base al peso demografico di ogni Stato membro, risultante dalle tabelle contenute nella Relazione della presidenza per il Consiglio europeo di Feira²⁵³, il totale dei voti è fissato a 124 con una soglia di maggioranza pari al 70,97% e minoranza di blocco fissata a 88, quindi i nuovi Stati hanno lo stesso numero di voti di quelli con popolazione simile²⁵⁴.

È da rilevare, inoltre, che per tutto il periodo transitorio, a decorrere dalla firma del Trattato di adesione fino alla sua ratifica, gli Stati candidati godranno dello *status* di osservatori attivi in tutti i gruppi, comitati e formazioni del Consiglio. Tale *status* attribuisce a detti Paesi il diritto di essere regolarmente informati delle questioni all'esame del legislatore

²⁵² Parte Quarta "Disposizioni Temporanee" dell'Atto di Adesione.

²⁵³ Nell'ambito della Conferenza Intergovernativa, febbraio 2000.

²⁵⁴ Cfr. A. RIZZO, "L'allargamento dell'Unione: profili generali del Trattato e dell'Atto di adesione", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Vol. I, 2003, pag. 127.

comunitario e, se del caso, di richiedere, con debita motivazione, l'apertura di consultazioni.

In ogni caso, nel periodo transitorio, i nuovi Stati membri dovranno farsi carico di alcuni *handicap*: l'assenza temporanea di una cabina di traduzione, mentre la traduzione passiva delle lingue degli Stati candidati sarà, invece, garantita solo per il Consiglio Europeo, quindi detti soggetti dovranno inviare delegati in grado di comprendere e di esprimersi in modo sufficientemente chiaro in una delle attuali lingue ufficiali dell'Unione.

Al fine di migliorare il coordinamento interno del Consiglio, si è ritenuto importante rafforzare il ruolo del Consiglio Affari generali, mentre è stato ritenuto altrettanto necessario, per evitare un'ulteriore frammentazione delle attività dell'Unione, limitare a 15 il numero dei Consigli specializzati²⁵⁵.

Una volta completato il processo d'allargamento, il Consiglio è composto da venticinque Stati, quali membri effettivi. Al fine di facilitarne i lavori, il Gruppo Antici²⁵⁶ ha elaborato un codice di condotta, che si concentra sulla preparazione e sulle modalità di svolgimento delle riunioni del Consiglio e dei suoi gruppi preparatori. Obiettivo dichiarato del codice è ottimizzare i lavori del Consiglio, quindi migliorare la gestione del tempo intercorrente tra una riunione e l'altra e di quello a disposizione per ogni singola sessione di lavoro. Invece, l'obiettivo non dichiarato, bensì evidente dalla lettura del codice stesso, è quello di favorire la formazione del consenso al di fuori del contesto istituzionale, incoraggiando le consultazioni fra le delegazioni e la

²⁵⁵ Infatti, nelle *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre del 1999, "la riforma del funzionamento del Consiglio è un elemento importante del più ampio processo di riforma istituzionale nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione". Inoltre, viene riconosciuto che se non si provvede ad una riforma interna della stessa istituzione, la forza dell'allargamento e l'aumento di compiti dell'Unione rischiano di paralizzare il funzionamento dell'istituzione in questione. Infine, si precisa che il buon funzionamento del Consiglio dei ministri dipende anche dalla capacità di coordinamento e dall'organizzazione amministrativa a livello nazionale.

²⁵⁶ Comitato tecnico strettamente legato al Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati (COREPER).

creazione di raggruppamenti prima della riunione in programma. Per quanto concerne i destinatari, detto codice si rivolge a tutti coloro che partecipano alle riunioni: alla Presidenza che dirige i lavori; alle delegazioni degli Stati membri e al Segretario generale del Consiglio²⁵⁷. Il codice ritaglia, altresì, un ruolo centrale per la Presidenza di turno, investita del compito di assicurare che il tempo a disposizione sia utilizzato in modo proficuo.

Per quanto riguarda le regole definitive in vigore dal 1° novembre 2004, il Consiglio, *ex art. 12*²⁵⁸ dell'Atto di adesione, per le sue deliberazioni *“che richiedono una maggioranza qualificata ai voti dei membri è attribuita la ponderazione*²⁵⁹ *dei voti. Le deliberazioni sono valide se hanno ottenuto almeno 232 voti che esprimano il voto favorevole della maggioranza dei membri, quando debbono essere prese su proposta della Commissione. Negli altri casi le deliberazioni sono valide se hanno ottenuto almeno 232 voti che esprimano il voto favorevole di almeno due terzi dei membri.”* La minoranza di blocco scatta quando ci sono 90 voti contrari, quindi è possibile che tre grandi Stati più un qualunque Stato piccolo possano bloccare una decisione. Rimane, invece, inalterato il meccanismo che riguarda il cosiddetto *“filet démographique”* azionabile da parte di uno Stato che intenda verificare che i membri che compongono la maggioranza qualificata rappresentino almeno il

²⁵⁷ È da rilevare che nessuna norma contenuta nel Codice di condotta è espressamente indirizzata alla Commissione che non solo partecipa per esporre ragioni e contenuti delle proprie iniziative, ma anche per offrire ulteriori chiarimenti e, eventualmente, modificare le proprie proposte alla luce degli interventi degli Stati membri. In questo senso Cfr. F. MONTANARI, “Metodi di lavoro per un Consiglio allargato”, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Voll. II, III; 2003, pagg. 507 – 511.

²⁵⁸ Che sostituisce il paragrafo 2 dell'art. 205 TCE e dell'art. 118 del TCEEA.

²⁵⁹ La ponderazione dei voti in seno al Consiglio è così attribuita: Germania, Francia, Italia e Regno Unito rispettivamente 29 voti; Spagna e Polonia rispettivamente 27 voti; Paesi Bassi 13 voti; Belgio, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria e Portogallo rispettivamente 12 voti; Austria e Svezia rispettivamente 10 voti; Danimarca, Irlanda, Lituania, Slovacchia e Finlandia rispettivamente 7 voti; Estonia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo e Slovenia rispettivamente 4 voti e infine Malta con 3 voti.

62% della popolazione dell'Unione²⁶⁰. Altrettanto invariata rimane la turnazione ogni sei mesi della Presidenza del Consiglio. Ciò comporta, con venticinque Stati membri, non solo la difficoltà di esercitare coordinatamente le funzioni di ogni Stato che andrà alla Presidenza, ma, altresì, il rischio di paralizzare l'impulso politico della Comunità europea²⁶¹.

Inoltre, nel "Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea" è stata introdotta una nuova figura istituzionale: il Ministro degli Esteri dell'Unione, così come accennato in precedenza e trattato ampiamente nel capitolo successivo del presente lavoro, chiaramente, anche rispetto a tale nuova figura, una Presidenza a "turnazione" comporta una mancanza di stabilità per questo nuovo organo²⁶².

Alla luce del Trattato di Adesione il Parlamento europeo assume le funzioni di un organo maggiormente rappresentativo.

Tale istituzione è quella che, tra tutte le istituzioni comunitarie, meglio rappresenta le istanze democratiche qualificanti la costruzione politica dell'Unione europea. Durante il periodo transitorio, *ex art.* 25 dell' Atto di adesione, dalla data di entrata in vigore (1° maggio 2004) alle successive elezioni europee²⁶³ (giugno 2004) ogni Stato candidato ha un numero di seggi pari a quelli stabiliti per il periodo elettorale 2004-2009.

²⁶⁰ Ai sensi dell'art. 12, par. 2, dell' Atto di Adesione.

²⁶¹ Cfr. L. ORTEGA, "The institutional reform in the draft treaty of the european Constitution", in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, pag.1201.

²⁶² Cfr. M. LEFEBVRE, "Le gran bond vers l'est: une nouvelle Europe", in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, N°478, 2004, pag. 284.

²⁶³ Tra il 10 e il 13 giugno 2004, circa 450 milioni di cittadini, appartenenti a 25 paesi diversi hanno eletto i propri rappresentanti al Parlamento europeo.

Per quanto riguarda le regole definitive, ai sensi dell'art. 11²⁶⁴ del Trattato di Adesione, viene fissato il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro. Il numero dei seggi disponibili è passato da 700 previsti dal Trattato di Amsterdam a 732 seggi, già dal 2004, e saranno ripartiti fra gli Stati membri fino a quel momento, secondo un calcolo percentuale, con l'avvertenza che i deputati provenienti da uno Stato membro non potranno essere di più degli attuali. Se fra il 2004 e il 2009 nuovi Stati raggiungeranno l'Unione, i deputati corrispondenti saranno eletti in sovrappiù rispetto ai 732 fino al 2009.

L'idea sottesa all'opera di riassetto istituzionale, in generale, è stata quella di non dare vita a nuove istituzioni, ma di rafforzare tutte quelle esistenti. In particolare, riguardo al Parlamento europeo l'idea risiede: nella configurazione di un Parlamento europeo quale Camera rappresentativa dei popoli europei, titolare del potere di deliberare su tutta la legislazione comunitaria e della funzione di controllo sull'operato dell'esecutivo; nella distinzione dell'attività legislativa del Consiglio; nell'affermazione della regola della maggioranza in più settori possibili; nella revisione del procedimento di formazione della Commissione, in modo da perfezionare il raccordo con il Parlamento europeo; nella distinzione e razionalizzazione degli atti dell'Unione, con l'affermazione della prevalenza delle leggi sugli altri atti, normativi ed esecutivi²⁶⁵.

Infatti, proprio per tali motivazioni alcuni Stati membri, a cominciare dalla Germania, hanno accettato l'idea di "scambiare" il loro peso nel

²⁶⁴ Detto articolo modifica l'art. 190, par. 2, co. 1, TCE e l'art. 108, par. 2, co. 1, TCEEA: "Il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue: Germania 99; Francia, Italia e Regno Unito rispettivamente 78; Spagna e Polonia rispettivamente 54; Paesi Bassi 27; Belgio, Portogallo, Repubblica Ceca, Ungheria e Grecia rispettivamente 24; Svezia 19; Austria 18; Danimarca, Slovacchia e Finlandia rispettivamente 14; Irlanda e Lituania rispettivamente 13; Lettonia 9; Sloveni 7; Lussemburgo, Cipro ed Estonia rispettivamente 6, e infine Malta 5.

²⁶⁵ Cfr. C. PINELLI, "Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale europeo", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Vol. I, 2005, pagg. 175 – 178.

Consiglio con un certo numero di parlamentari. Detta scelta politica risiede nel pensiero che, in un'Europa allargata, il Parlamento europeo abbia, probabilmente per necessità di cose, un ruolo più importante e rilevante. Dunque, gli Stati membri hanno preso la questione parlamentare in maniera seria; il Parlamento è un'istituzione influente e una presenza più o meno forte che determina non solo gli equilibri politici interni, ma anche quelli generali dell'Unione²⁶⁶.

In un'Unione europea allargata, inoltre, assumono maggiore rilievo i parlamenti nazionali. Infatti, una parte fondamentale del gioco di potere fra le stesse istituzioni dell'Unione è rappresentata dalla loro capacità di disporre di una rete di riferimenti nazionali rispetto alla quale esercitare, un ruolo di coordinamento e di sintesi.

Attraverso una rete efficiente, quindi, di relazioni con i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo riuscirà ad avere un ruolo prevalente sulle altre istituzioni comunitarie e rappresentare il centro determinante, punto di riferimento, per tutti gli Stati membri.

La Corte di giustizia diventa una Corte Costituzionale? E il Tribunale di primo grado una Corte di Cassazione? Quali sviluppi.

Il lavoro della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado negli anni è aumentato a dismisura e come conseguenza ne deriva che dette istituzioni non riescono a svolgere in modo efficace la propria attività. Infatti, dalla documentazione ufficiale²⁶⁷, si può rilevare che il numero di cause è

²⁶⁶ Cfr. A. PIERUCCI, "Il Parlamento", in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 185 ss.

²⁶⁷ Tra il 1980 e il 2000 il numero di dossier presentati annualmente alle giurisdizioni comunitarie è passato da 279 a 503; i rinvii pregiudiziali da 141 del 1990 a 224 del 2000; la

aumentato, i tempi della procedura si allungano, il lavoro arretrato cresce e la pluralità linguistica comporta gravi problemi amministrativi per i giudici comunitari. Le motivazioni di tali difficoltà risiedono, in primo luogo, nell'evoluzione dell'integrazione giuridica, che ha comportato una maggiore applicazione del diritto comunitario dinnanzi ai giudici interni.

In secondo luogo, tutto ciò si verifica quale conseguenza della legittimazione di autorevolezza e indipendenza che il sistema giurisdizionale comunitario si è conquistato nel tempo nei confronti degli Stati.

In terzo luogo, le difficoltà nascono e crescono anche a causa dell'ampliamento della sfera d'azione del diritto comunitario, sia per quanto concerne l'avvenuta comunitarizzazione di materie, che in precedenza erano escluse dall'ambito comunitario, sia per quanto concerne l'estensione e l'approfondimento delle competenze dei giudici dell'Unione.

Infine, il quarto motivo è legato all'incremento del numero di Stati membri che, se da un lato ha portato, e porta, arricchimento per l'ordine comunitario, dall'altro ha complicato notevolmente l'attività.

Nella parte seconda dell'Atto di adesione, relativa alle modifiche istituzionali definitive, *ex art. 13*²⁶⁸, è previsto l'aumento da dodici a tredici del numero dei giudici sottoposti a un regime di rinnovo parziale. La quinta parte, sempre dell'Atto di adesione, consente l'insediamento delle istituzioni, in particolare, *ex art. 46*, è disposto l'insediamento della Corte di Giustizia della Comunità europea. Ai sensi di detto articolo, è previsto, altresì, l'aumento della composizione sia della Corte che del Tribunale di primo grado, con dieci

maggior parte delle procedure ha una durata superiore a 30 mesi per le procedure dirette e a 27 mesi per quelle in via pregiudiziale; le pagine di traduzione da 167.000 a 450.000; in questo senso Cfr. E. CHITI, G. P. MANZELLA, J. P. MIRANDA DE SOUSA, "La Corte di Giustizia", in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 211 ss.

²⁶⁸ L'art. 9, co 1, del Protocollo allegato al TUE, al TCE e al TCEEA sullo Statuto della Corte di Giustizia, viene modificato: "*Il rinnovo parziale dei giudici, che ha luogo ogni tre anni, riguarda alternatamente tredici e dodici giudici*". Inoltre l'art. 48, del Protocollo allegato al TUE, al TCE e al TCEEA è sostituito dal seguente: "*Il Tribunale è composto di venticinque giudici*".

giudici da assegnare ad entrambe le istituzioni, in ragione di un giudice per ogni nuovo Stato membro. Il momento di decadenza del mandato è fissato, per cinque dei giudici, così come aumentati, al 2006, per gli altri al 2009²⁶⁹. Inoltre, i giudici afferenti al primo gruppo saranno estratti a sorte.

Sono state avanzate delle perplessità sull'aumento degli Avvocati Generali, che sarebbe dovuta avvenire su proposta della stessa Corte di Giustizia, tuttavia nell'Atto di adesione non esiste alcun riferimento in merito.

Relativamente alle competenze della Corte di Giustizia, appare la possibilità di una trasformazione della Corte stessa, da organo per lo più amministrativo a organo giurisdizionale supremo. Ciò, in quanto la Corte rappresenta il vero motore del processo di costituzionalizzazione del diritto comunitario.

Parte della dottrina²⁷⁰, ritiene che la Corte di giustizia della Comunità europea possa divenire una sorta di Corte Costituzionale, mentre il Tribunale di primo grado una Corte di Cassazione.

I problemi che si pongono all'attenzione del sistema giurisdizionale comunitario sia precedentemente sia successivamente all'allargamento sono quelli che derivano dalle specificità della tradizione giuridica dei Paesi interessati all'allargamento stesso. Tali Paesi, infatti, presentano culture giuridiche diverse, tanto agli strumenti tecnici, quanto alle categorie valoriali insite all'ordinamento giuridico.

²⁶⁹ Ex art. 46, par. 2, co.1- 2, dell'Atto di adesione.

²⁷⁰ Cfr. C. IANNONE, "La Cour de justice: une Cour de cassation et une Cour constitutionnelle à 25?", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, Vol. I, 2005, pagg. 160 – 161.

La Commissione europea organo di garanzia per l'applicazione del principio di uguale trattamento fra gli Stati membri.

Le idee di riforma della Commissione²⁷¹ si collegano direttamente al sistema di *governance* comunitario. Infatti, al fine di risolvere i problemi di frammentazione e di coordinamento legati inevitabilmente all'allargamento, è stata necessaria una ristrutturazione interna della stessa istituzione. Ciò poteva avvenire attraverso la riforma della composizione della Commissione collegata alla riforma della ponderazione del voto in seno al Consiglio²⁷².

Le norme relative alla Commissione sono previste *ex art.* 45, parte quinta dell'Atto di adesione. Dalla entrata in vigore del Trattato di adesione ogni Stato membro ha diritto a un seggio, tale regola è applicata anche per gli Stati già membri dell'Unione europea, a partire dal primo novembre 2004.

Per il periodo transitorio, che va dal 1° maggio al 31 ottobre 2004, durante il Vertice di Copenaghen, è stata adottata una decisione a maggioranza qualificata del Consiglio e di comune accordo con il Presidente della Commissione²⁷³, riguardo alla formazione della Commissione stessa. Ma, in realtà, tale collegamento risulta essere piuttosto discutibile sotto il profilo istituzionale data la natura completamente differente delle due istituzioni.

²⁷¹ È da rilevare che il processo di riforma della Commissione è cominciato sulla base del Libro bianco sulla riforma adottato il 1° marzo del 2000. Lo scopo della riforma è quello di restituire alla Commissione gli strumenti necessari affinché possa svolgere il ruolo costituzionale di motore politico dell'Unione. Secondo la Commissione sarebbe avvenuto attraverso una programmazione strategica che metta in diretto contatto le priorità politiche e la disponibilità di bilancio; attraverso il rafforzamento della segreteria generale al fine di un maggiore coordinamento, attraverso la semplificazione del processo decisionale, attraverso l'introduzione di procedure interne che sgravino l'attività del collegio e responsabilizzino maggiormente i vertici dell'amministrazione, attraverso il decentramento dell'attività gestionale, attraverso l'esternalizzazione di alcune attività e il miglioramento delle capacità gestionali per le attività da gestire a livello comunitario.

²⁷² Tale collegamento era previsto dal Protocollo sull'allargamento allegato al Trattato di Amsterdam, ma poi abrogato con il Trattato di Nizza.

²⁷³ Ai sensi dell'art. 215 TCE.

Infatti, la riforma della Commissione non è stata legata alla ponderazione del voto solo al fine di tutelare l'interesse e l'equilibrio generale del sistema, ma anche le prerogative dei piccoli Paesi.

La questione in merito al numero dei Commissari doveva servire semplicemente nell'ottica dei grandi Paesi per esercitare un'ulteriore pressione su quelli piccoli, in modo che desse ai grandi maggiore peso. Mentre, per i piccoli è stata considerata come l'ultima frontiera per tutelare la loro rappresentanza nell'Unione.

La scadenza della nuova Commissione coincide con il 30 ottobre 2009. Rimane invariato il criterio relativo alla scelta dei Commissari, ossia la scelta si basa sulla qualificazione degli stessi, piuttosto che sulla nazionalità. Questo perché la Commissione è sempre stata intesa quale organo amministrativo, dove i Commissari siedono a titolo personale e non come rappresentanti degli Stati membri, a differenza, invece, del Consiglio, che è l'organo politico, e dove i membri del Consiglio stesso siedono come rappresentanti degli Stati membri.

Ai sensi dell'art. 217 TCE è stata rafforzata la posizione del Presidente della Commissione, al quale è stata affidata una forte autorità legale di direzione sul Collegio dei Commissari.

Il fine è quello di rendere la Commissione dell'Unione allargata un organo sempre più presidenziale. Ciò rappresenta una garanzia per l'applicazione del principio di uguale trattamento per tutti gli Stati membri²⁷⁴. Infatti, il Presidente ha competenza a decidere sull'organizzazione interna della Commissione e le responsabilità dei suoi membri, con la possibilità di revisione nel corso del mandato, nomina, previa approvazione del collegio, le

²⁷⁴ Cfr. L. ORTEGA, "The institutional reform in the draft treaty of the European Constitution", in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, pag. 1207; Cfr., altresì, G. VILELLA, "La réforme de l'administration de l'Union Européenne", in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, pagg. 729 – 757; Cfr., ancora, J. SCHWARZE, "Rules and general principles of European administrative law", in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, pagg. 1219 – 1222.

dimissioni di un membro. Il Presidente della Commissione è designato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, con l'approvazione del Parlamento europeo.

Inoltre, il Consiglio, a maggioranza qualificata e di comune accordo con il Presidente designato, adotta una lista di personalità che intende nominare quali Commissari, sulla base delle proposte avanzate da ogni Stato membro. Il Presidente designato e i membri della Commissione sono poi nominati a maggioranza qualificata, previa approvazione da parte del Parlamento europeo.

CAPITOLO TERZO

IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA: IL TRATTATO CHE ADOTTA UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA.

Premessa

Il “Trattato che adotta una Costituzione per l’Unione europea”, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, ha aperto un dibattito piuttosto acceso all’interno degli Stati membri dell’Unione europea. Detto Trattato, al momento della firma, è stato salutato quale nuova stagione per l’Europa, nel corso della quale il processo di unificazione economica e politica potrebbe segnare un ulteriore passo in avanti. Ma è realistico, anche, pensare che possa rappresentare una battuta di arresto per le sorti dell’Europa stessa, in seguito, anche, agli sviluppi relativi al processo di allargamento, già esposti nel capitolo secondo.

È molto probabile, visti gli esiti dei recenti eventi²⁷⁵, che l’Europa viva un periodo di stasi, in cui tutti gli Stati membri decidano di non perdere, ancora, parte della loro sovranità nazionale. Molte sono le problematiche

²⁷⁵ Referendum di approvazione del Trattato in questione in Francia, 29 maggio 2005, ed analogo referendum tenutosi nei Paesi Bassi il primo giugno 2005, che hanno dato esito negativo.

legate alla ratifica della Costituzione europea, ma tutte, in sostanza, derivano dalla paura da parte degli Stati membri di perdere, sotto il profilo politico, la propria sovranità nazionale.

Anche se oggi, è opinione diffusa ritenere che l'apertura della sovranità statale, verso fenomeni internazionali di diverso tipo e di diversa importanza, dipenda dalla crisi che le costituzioni nazionali si trovano ad affrontare. Ma se da un lato è vero che la crisi dello Stato contemporaneo ha aperto un profondo squilibrio della Costituzione nel suo aspetto progettuale quanto in quello garantistico, dall'altro, è altrettanto vero che la necessità di ordine e sicurezza non sia venuta meno²⁷⁶. Tale esigenza ha spinto a ricercare l'armonizzazione dei progetti e delle garanzie a livelli superiori di regolazione, secondo il *multilevel constitutionalism*²⁷⁷, approccio molto diffuso ma non per questo privo di ambiguità e di incertezze²⁷⁸.

²⁷⁶ Cfr. S. GAMBINO, "Il diritto costituzionale europeo comune fra teoria costituzionale e prassi", in www.federalismi.it, n. 12/2005.

²⁷⁷ In dottrina il costituzionalismo multilivello è stato ritenuto di particolare importanza riguardo al rapporto nascente tra "the fundamental values and the policies of the European Union". Ai sensi dell'art. I-2 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa secondo cui "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a una minoranza. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e della parità tra donne e uomini", Cfr. P. POLICASTRO, "A new garment for an old question: 'A clash between man's rights and citizens' rights in the enlarged Europe'", in J. NERGELIUS, (a cura di), *Nordic and other European Constitutional traditions*, Boston, 2006, p. 90 ss.

²⁷⁸ Tale approccio è stato ampiamente criticato in dottrina sostenendo che il costituzionalismo multilivello confonde la qualità dei diritti e degli strumenti di tutela con la qualità della persona, offrendo una visione molto ottimistica del problema della pluralità dei livelli di sovranità e della parallela molteplicità dei piani e delle prospettive di tutela. Inoltre, in base a tale approccio, sono svalutati i testi normativi ed è esaltata eccessivamente l'opera delle Corti. "Questa operazione possiede una evidente coloritura aristocratica ed esprime l'antico pregiudizio antiparlamentare e antilegislativo radicato in tanta parte della cultura giuridica europea: svalutare la significatività della decisione politica democratica racchiusa nello stabilimento di una Costituzione e ridurre i diritti all'oggetto di un accertamento giudiziale delle correnti profonde della società equivale a consegnare al ceto dei giudici il governo dei diritti, sottraendolo alle istanze decisionali democratiche", Cfr. M. LUCIANI, "Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico", in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006.

I richiami ad una Costituzione europea dimostrano che, nello scenario delle sovranità limitate, la Costituzione continua ad essere vista e vissuta come momento integrante della società e come principio ordinatore dei poteri e delle istituzioni.

Tuttavia, quello che, crediamo, non sia chiaro agli occhi degli Stati membri, è che l'Unione europea, non è protesa a demolire ogni forma, già, esistente di sovranità a favore di un universalismo dei diritti, e non è neanche predestinata a seguire le vie più o meno note dello Stato federale, bensì rappresenti un'Unione europea formata da "sovranità limitate", legate tra loro da un patto costituzionale, riconoscendo, così, l'esistenza di un pezzo non irrilevante della loro esperienza di soggetti costituzionali su un piano che non è più nazionale, che non è più nell'orbita tradizionale della singola sovranità nazionale, che è in sostanza comune²⁷⁹.

In altri termini, a nostro avviso, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, non ha nessuna velleità di esprimere una sovranità a sé stante, nessuna soggettività superiore a quelle rappresentate negli Stati membri, ma vuole stabilire, semplicemente, l'esistenza di un legame qualitativamente più impegnativo tra gli stessi Stati membri, un legame che sia basato sulle tradizioni costituzionali comuni, e non solo basato su reciproche convenienze sul piano economico.

Insomma, non c'è nessuna sovranità da affermare attraverso lo strumento costituzionale, e peraltro, il tentativo di ripercorrere a tale proposito le vie già note del diritto pubblico statale, ed anche delle costituzioni democratiche, ha rappresentato, storicamente, un fallimento.

²⁷⁹ Cfr. M. FIORAVANTI, S. MANNONI, "Il "Modello Costituzionale" europeo: tradizioni e prospettive", in G. BONACCHI, (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, p. 35.

Dunque, lo Stato membro dell'Unione europea continua ad essere uno Stato sovrano²⁸⁰, sebbene limitato all'esercizio di determinati poteri, ma non è una limitazione della sovranità in se stessa²⁸¹.

Molti sono stati gli interrogativi che in dottrina²⁸² ci si è posti riguardo a detto Trattato. In primo luogo, ci si è chiesti che natura giuridica avesse il Trattato: è un Trattato o una Costituzione²⁸³?

Ci si è chiesti, insomma, se al termine del processo di ratifica si avrà una Costituzione nel senso pieno che tale termine assume nell'esperienza giuridica contemporanea, o se detto testo costituisca un ulteriore scambio di consenso fra Stati, che istituisca, quindi, un ordinamento giuridico distinto da quello interno di ogni Stato membro e anche dall'ordinamento internazionale, ma che abbia caratteri molto distanti da quelli di un ordinamento di tipo costituzionale²⁸⁴. E che quindi disponga solo del mero *nomen juris*, avendo per il resto natura formale e materiale di un qualsiasi trattato internazionale.

È da rilevare, in secondo luogo, che gran parte delle Costituzioni degli Stati membri sembrano soffrire del cosiddetto *deficit* europeo. Infatti, spesso il

²⁸⁰ Tuttavia, il frazionamento e lo spostamento di elementi fondamentali della sovranità degli Stati membri all'Unione europea, con la conseguente cessione di competenze, non solo normative, ma politico – economiche sempre più ampie, fa venir meno la potestà, una volta esclusiva dello Stato, di dettare le regole destinate a vincolare sia i pubblici poteri che i cittadini nell'ambito della propria competenza territoriale, regole che, almeno nelle classiche democrazie occidentali, erano espressione degli organi rappresentativi della sovranità popolare, Cfr. AMIRANTE, *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003, p. 6 ss.

²⁸¹ Cfr. A. PEREZ CALVO, "Il ruolo dello Stato nell'integrazione europea", in S. GAMBINO, (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 49 ss.

²⁸² Cfr. J. ZILLER, "I concetti costituzionali nella nuova Costituzione per l'Europa", in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 67 ss.; Cfr., altresì, B. DE WITTE, "La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei", in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 39 ss.

²⁸³ Cfr. M. CARTABIA, "Ispirata alla volontà dei cittadini degli Stati d'Europa", in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 12 ss.; Cfr., altresì, I. NICOTRA, "La ratifica del Trattato sulla Costituzione europea", in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 165;

²⁸⁴ Cfr. E. CANNIZZARO, "La Costituzione pluralista. A proposito della natura giuridica del Trattato costituzionale.", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 1 – 3.

modo in cui l'integrazione europea è inserita nei testi costituzionali è inconsistente e deludente.

Il processo di costituzionalizzazione europeo, forse, avrebbe dovuto cominciare dalla costituzionalizzazione, ipotesi allo stato attuale impensabile visto che si sta provvedendo, comunque, alla ratifica di un testo costituzionale europeo, di tutte le Costituzioni degli Stati membri, facendo chiara menzione ed esplicito riferimento all'Unione europea, in modo da realizzare un reale processo costituzionale europeo e da conferire al disegno costituzionale stesso una legittimazione costituzionale²⁸⁵.

D'altro canto, senza negare il grande merito dell'Unione europea di aver favorito la cooperazione politica, economica e culturale tra i popoli degli Stati membri, in dottrina²⁸⁶ si è sostenuto che nel testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa continuano a sopravvivere il *deficit democratico*²⁸⁷, il *deficit sociale*²⁸⁸ e il *deficit internazionale*²⁸⁹, che caratterizzano, da sempre, l'ordinamento comunitario e le istituzioni comunitarie. Tali deficit sono una conseguenza della politica dei piccoli passi verso una Unione politica europea che è prevalsa sul grande progetto degli "Stati Uniti d'Europa".

Inoltre, è da rilevare che, già in passato, i concetti giuridici nazionali, ed in particolare i concetti costituzionali, hanno influenzato notevolmente i

²⁸⁵ Cfr. M. CLAES, "Le 'clausole europee' nelle costituzioni nazionali", in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 320.

²⁸⁶ Cfr. C. AMIRANTE, *Op. cit.*, p. 6.

²⁸⁷ Per deficit democratico si intende l'assenza, non solo determinante del Parlamento europeo, ma anche di una precisa imputazione di responsabilità politica agli organi di governo, con la conseguenza che il popolo europeo, ossia i cittadini, restano lontani dall'esercizio, anche se in modo indiretto, di una sovranità popolare comunitaria.

²⁸⁸ Per deficit sociale si intende la evidente insufficienza di garanzia comunitaria dei diritti sociali, cui vanno aggiunte le rigide regole di contenimento della spesa pubblica per gli Stati membri.

²⁸⁹ Per deficit internazionale si intende la carenza di una univoca, unitaria e soprattutto autonoma politica internazionale dell'Unione.

legislatori dei trattati della Comunità Europea e dell'Unione europea, allo stesso modo della Corte di giustizia con le sue decisioni e della Commissione con la stesura della legislazione.

Con le procedure di allargamento, che si sono sviluppate nella storia dell'integrazione europea, così come esplicitate nel capitolo secondo del presente lavoro, altre influenze hanno cominciato a farsi strada nei trattati, ma il ruolo delle tradizioni giuridiche degli Stati fondatori è rimasto assolutamente rilevante.

In particolare, il diritto costituzionale tedesco ha avuto una fortissima influenza sulle nuove costituzioni del XX secolo, in materia di controllo di costituzionalità, di diritti fondamentali e dei meccanismi parlamentari. Anche nel diritto dell'Unione europea i concetti del diritto costituzionale tedesco sono molto presenti²⁹⁰.

Obiettivo finale di questo Trattato è di conferire, quindi, un assetto istituzionale definitivo alle istituzioni comunitarie, dando vita ad un aggregazione politica in grado di proiettarsi all'esterno dei confini della comunità come soggetto unitario.

Aspettiamo l'evolversi degli eventi: avremo dunque una Costituzione europea? Certamente non sarà il testo firmato a Roma, dovrà essere negoziato ulteriormente, a causa del rifiuto di ratifica da parte della Francia, ma anche da parte dell'Olanda, rifiuto espresso, ricordiamo, attraverso l'istituto del referendum.

²⁹⁰ Basti pensare che i principi di proporzionalità e di sussidiarietà hanno origine tedesca. La proporzionalità, in particolare, è un elemento classico del controllo tedesco di legittimità nel diritto amministrativo e nel diritto costituzionale.

Il concetto di Costituzione: dal potere costituente al potere costituito.

Prima ancora di affrontare le problematiche che potrebbero derivare dalla adozione di un Trattato costituzionale nell'ambito dell'Unione europea, sia relativamente alla cessione di sovranità da parte degli Stati membri, sia in relazione all'acquisizione di sovranità da parte delle istituzioni comunitarie, risulta necessario, ai nostri fini, percorrere, *ab origine*, le tappe del processo che pone le basi per una "costituzione" che da questo sono derivate.

Dunque dall'inizio del processo costituente²⁹¹ con i lavori preparatori, quali dichiarazioni, convenzioni e conferenze intergovernative, fino allo stato attuale, ossia in attesa delle ratifiche da parte degli Stati membri.

A nostro parere risulta essere fondamentale, ai fini del presente lavoro, tenere in considerazione cosa si intende con il termine Costituzione, che cosa c'è alla base del concetto stesso di Costituzione e cosa rappresenta una Costituzione. Tale analisi, è ritenuta da noi interessante al fine di comprendere a pieno quello che è avvenuto e quello che dovrà ancora accadere in seno agli Stati membri dell'Unione europea e in seno alla stessa Unione, se il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, come noi auspichiamo, dovesse essere ratificato da tutti gli Stati membri, e quindi entrare in vigore.

Ogni epoca, compresa quella moderna, ha pensato e vissuto, in modo peculiare e originale, il problema della costituzione, dell'ordinamento generale dei rapporti sociali e politici. La Costituzione²⁹² con riferimento ad un gruppo

²⁹¹ Cfr. V. ONIDA, "Il difficile compito della Convenzione sull' "Avvenire dell'Europa"", in www.forumcostituzionale.it, 2002, voce *Convenzione europea*.

²⁹² "Per pervenire al risultato della costituzione, e dei diritti in essa garantiti, basta dunque non cadere nella trappola dell'assolutismo politico, e del monismo politico, che per Jellinek è quello di Hobbes, ma anche quello di Rousseau, ed in genere di tutti coloro che negano la dualità, ed il contratto che da essa consegue, che finisce poi per coincidere con la costituzione medesima. Secondo Jellinek, lo Stato di diritto ha dunque un futuro in quanto sia capace di riallacciarsi alle risalenti matrici di carattere dualistico, e sia proprio per questo motivo in grado di respingere la ricorrente minaccia di stampo assolutistico", Cfr. M.

sociale, si mostra sotto tre diversi profili: il momento costituente (*ordo ordinans*), il momento costituito (*ordo ordinatus*) e il principio di produzione e trasformazione normativa (*ordo ordinans et ordinatus*), che rappresenta la sintesi dei due momenti precedenti²⁹³.

La Costituzione, secondo la dottrina autorevole²⁹⁴, è la fonte primaria di ogni ordinamento, alla quale tutte le altre fonti sono subordinate. Quindi, essa è creatrice dell'ordine stesso delle fonti, ma non tollera di essere inserita in quello stesso ordine ed è superiore. La Costituzione, dunque, traccia il quadro generale, cui tutte le altre regole di diritto e i comportamenti dei soggetti che operano in un determinato ordinamento devono uniformarsi.

La Costituzione²⁹⁵, come evento storico-politico, nasce con la necessità di garantire libertà e proprietà. Inoltre, non può essere concepita l'esistenza di alcuno Stato che non abbia una Costituzione. Infatti, ogni gruppo sociale si pone un fine fondamentale da raggiungere, che costituisce la ragione stessa della sua esistenza, e si dà un'organizzazione volta al suo raggiungimento. Pertanto, anche lo Stato, in quanto gruppo sociale organizzato ha, e non può non avere, una costituzione, ossia un assetto fondamentale. Dunque, la

FIORAVANTI, S. MANNONI, "Il "Modello Costituzionale" europeo: tradizioni e prospettive", *Op. Cit.*, p. 42.

²⁹³ Cfr. F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, 2005, p. 4.

²⁹⁴ Sul concetto di Costituzione: Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, Padova, 1975, p. 328. Cfr., altresì, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 124. Cfr., ancora, P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1999, p. 17. Cfr. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1996, p. 208. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto Costituzionale – Il sistema delle fonti del diritto*, Vol. I, Torino, 1987, p. 97 ss. Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, 1999, p. 11.

²⁹⁵ "È nel seicento che il costituzionalismo, sconvolgendo il quadro precedente della filosofia politica, colloca il diritto al cuore stesso del rapporto politico, quale strumento di legittimazione del potere. È in questo momento, dunque, che il costituzionalismo definisce una volta per tutte, la propria identità di scienza della fondazione del potere legittimo: una volta che è entrato nel suo dominio, però, il potere non può più sfuggire al costituzionalismo, che si struttura anche come scienza della limitazione del potere", Cfr. M. LUCIANI, "Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico", in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006, voce *Costituzione europea*.

Costituzione è l'insieme di regole che caratterizzano un determinato Stato in un dato momento storico.

La Costituzione formale coincide con la costituzione scritta e indica “un corpo organico di norme costituzionali emanate da appositi atti di volontà, consacrate in un documento solenne e rivestito di forme speciali”²⁹⁶.

In genere, avere una Costituzione scritta, contenente norme ritenute fondamentali per una comunità, non è sufficiente a dare forza e significato alla Costituzione stessa. Dunque, la Costituzione deve avere, non solo un carattere formale, ma soprattutto sostanziale, ossia un contenuto tipico, necessario, identificabile, secondo i fini e gli interessi fondamentali del regime politico del quale essa stessa è espressione, in relazione alle forze sociali dominanti che lo sostengono, e non solo, quindi, alle norme sulla produzione normativa²⁹⁷.

La Costituzione materiale, si basa sul principio di effettività: è quella effettivamente vigente ed è assicurata dalla convinzione collettiva che corrisponde alla risultante dei gruppi politici che intendono sorreggere la stessa Costituzione. Insomma, la Costituzione è “l'anima” dello Stato: “la sua vita concreta e la sua esistenza individuale”²⁹⁸.

In buona sostanza, la Costituzione non può non essere vista se non come un sistema, inteso quale sintesi dei vari elementi, che sono alla base delle nozioni, che rappresentano il fondamento giuridico del sistema stesso, identificandolo con la struttura naturale del medesimo sistema, si arriva a concludere che “il sistema che essa realizza è qualcosa di più e di diverso dalle singole norme che la compongono, e si riflette e si immedesima in ciascuna di

²⁹⁶ Cfr. C. MORTATI, *Op. Cit.*, p. 329

²⁹⁷ Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale delle norme*, Torino, 1985, p.3 ss.

²⁹⁸ Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, p. 16.

esse, in modo da costituirne elemento essenziale²⁹⁹”. Se risulta chiara la definizione del concetto di Costituzione, l’interpretazione costituzionale avverrà, certamente, in modo più agevole.

Dunque, la Costituzione, come fonte del diritto formale, è l’atto prodotto dal potere costituente³⁰⁰. È da rilevare che la dottrina del *pouvoir constituant* risale al periodo della Rivoluzione francese. Infatti, è tipico del costituzionalismo moderno, in quanto la costituzione rappresenta il prodotto di un’attività consapevole del popolo, determinata razionalmente, che si pone come norma precedente e che condiziona la formazione degli atti successivi.

Il potere costituente è, in buona sostanza, il potere politico sovrano e concentrato. Quindi, il potere è autonomo da ogni interesse e condizionamento particolari, in modo tale da poter decidere in merito alla Costituzione.

Il potere costituente, secondo Schmitt³⁰¹, nasce e si sviluppa in una situazione da ‘stato di natura’ che, attraverso un’autorità, dal disordine si passa ad una situazione di ordine, facendo così emergere e dando attuazione alla vita costituzionale della comunità. In generale, detto potere indica gli elementi sui quali si fonda la validità della costituzione.

Quindi, il concetto di potere costituente indica l’insieme di atti qualificati, dai quali la costituzione fa derivare la sua validità, costituendo le

²⁹⁹ Cfr. S. F. REGASTO, *L’interpretazione costituzionale – Il confronto tra “valori” e “principi” in alcuni ordinamenti costituzionali*, Rimini, 1997, p. 87.

³⁰⁰ Nello Stato nascente, il costituzionalismo vede nel potere “sia l’oggetto che il soggetto delle proprie pretese garantiste, nel senso che il potere, per un verso, è un nemico dal quale difendersi erigendo garanzie a protezione dei diritti; per l’altro è il soggetto che a quelle garanzie consiste di esistere e di funzionare, tanto è vero che dove non vi è potere non vi è rimedio alle “ingiustizie”. Nel momento in cui smarrisce il senso di questa molteplicità del rapporto tra diritto, potere e diritti il costituzionalismo subirebbe una vera e propria mutazione genetica”, in questo senso Cfr. M. LUCIANI, *Op. cit.*

³⁰¹ Cfr. C. SCHMITT, *Op. Cit.*, p. 50

basi per essere una costituzione giuridica e di conseguenza con forza vincolante³⁰².

In altri termini, l’emanazione della Costituzione rappresenta il passaggio tra due fasi storiche e tra due situazioni giuridiche diverse, in pratica si esaurisce il potere costituente ed inizia il potere costituito.

Lavori preparatori³⁰³: Convenzione e Conferenza intergovernativa. Si può parlare, in questo caso, di potere costituito?

Il Consiglio europeo di Laeken, svoltosi nel dicembre 2001, era un appuntamento, peraltro, programmato dalla ventitreesima Dichiarazione allegata al Trattato di Nizza, si è concluso con la Dichiarazione sul futuro dell’Europa. Tale documento ha previsto la convocazione di una Convenzione per esaminare “le questioni essenziali che il futuro dell’Unione comporta e per ricercare le diverse soluzioni possibili” in preparazione della prossima Conferenza intergovernativa³⁰⁴.

La Convenzione sul futuro dell’Europa era composta dai rappresentanti del Parlamento europeo, dalla Commissione, dai governi e dai parlamenti degli Stati membri, con il mandato di predisporre una revisione dei Trattati

³⁰² Cfr. L. ALBINO, *La progressiva costituzionalizzazione dell’Unione europea – Percorsi e processi tra ipotesi costituenti e consolidamenti normativi*, Torino, 2005, p. 40 ss.

³⁰³ In generale per una ricostruzione dei lavori preparatori, in questo senso Cfr. G. G. FLORIDIA, L. G. SCIANNELLA, “Al di là di Salonicco. Gli ultimi lavori della Convenzione europea”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1191 ss.

³⁰⁴ Cfr. C. ZANGHI, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, Torino, 2005, p. 43 ss.

La Convenzione³⁰⁵ ha iniziato i suoi lavori a partire dal 27 febbraio 2002. Al termine dei suoi lavori, il 13 giugno 2003, ha redatto il testo di un progetto di trattato costituzionale da sottoporre, appunto, alla futura CIG.

I temi sui quali la Convenzione è stata chiamata ad esprimersi sono essenzialmente: una migliore ripartizione e definizione delle competenze dell'Unione Europea; la semplificazione degli strumenti legislativi dell'Unione; una maggiore democrazia, trasparenza ed efficacia dell'Unione, con una riflessione sul quadro istituzionale dell'Unione e sul ruolo dei Parlamenti nazionali; la semplificazione dei Trattati, con l'eventuale prospettiva dell'adozione di una Costituzione europea e dell'inserimento della Carta dei diritti fondamentali³⁰⁶.

In riferimento al quadro istituzionale, si sentiva l'esigenza di una revisione delle istituzioni europee, nel rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale³⁰⁷.

In particolare, era necessario stabilire dei confini e delle regole nei rapporti tra legislativo ed esecutivo. Insomma, la legittimazione politica delle future istituzioni europee dipenderà dagli sviluppi della loro azione e dello spirito pubblico al riguardo, oltre che dalle soluzioni strutturali che sono state

³⁰⁵ Essa è stata costituita e composta da 28 rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, compresi gli Stati aderenti; da 56 membri dei Parlamenti nazionali; da 16 membri del Parlamento europeo e 2 rappresentanti della Commissione. Inoltre, sono stati aggiunti 13 osservatori che comprendono, oltre al mediatore europeo, rappresentanti del comitato delle regioni e del Comitato Economico e Sociale. La presidenza è stata attribuita a Valéry Giscard D'Estaing, affiancato da due Vice-presidenti: Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene. È stato istituito anche un "Presidium" composto dal Presidente, dai Vice presidenti e da dieci membri.

³⁰⁶ Cfr. P. CARETTI, "La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 371 ss.

³⁰⁷ Cfr. C. PINELLI, "Le istituzioni", in www.forumcostituzionale.it, 2002, voce *Istituzioni comunitarie*.

elaborate e il modo in cui saranno delineate le strutture e le procedure destinate a controllare il rispetto delle norme di competenza³⁰⁸.

La convocazione di un'altra Conferenza intergovernativa, come quelle periodiche che si sono svolte dopo il Trattato di Maastricht, in realtà era già stata prevista per il 2004, ma, come in passato, occorreva preparare la conferenza con l'analisi delle tematiche e la proposta di soluzioni idonee.

Il Consiglio di Salonicco, del 20 giugno 2003, accoglieva in modo favorevole le prime due parti di tale progetto, le seconde due parti furono adottate, successivamente, dalla Convenzione il 10 luglio 2003, e decideva la convocazione della CIG, che avvenne sotto la presidenza italiana³⁰⁹. Venne deciso che ai lavori della Conferenza intergovernativa avrebbero partecipato anche gli Stati che avevano, da poco, firmato il Trattato di adesione, pur essendo previsto il loro ingresso formale nell'Unione solo il 1° maggio 2004.

I lavori della CIG si sono aperti ufficialmente il 4 ottobre 2003 a Roma, ma il Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2003 non fu in grado di raggiungere un accordo sul testo modificato e completato dalla CIG, permanendo ancora una serie di divergenze tra gli Stati membri, in particolare sulle questioni istituzionali.

Durante la CIG sono stati fatti, rispetto alla Convenzione, alcuni passi indietro in direzione del metodo intergovernativo, implicando un maggiore allontanamento dai concetti costituzionali degli Stati membri.

L'accordo definitivo del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" fu raggiunto sotto la presidenza irlandese il 18 giugno 2004³¹⁰. Il

³⁰⁸ Cfr. V. ONIDA, "Costituzione europea: un passo verso le scelte di merito", in www.forumcostituzionale.it, 2002, voce *Convenzione europea*.

³⁰⁹ Cfr. G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2005, p. 35 ss.

³¹⁰ Nelle conclusioni la Presidenza affermava che "esso rappresenta un passo storico verso la realizzazione degli obiettivi dell'integrazione europea; avvicina la nostra Unione ai cittadini, rafforza il carattere democratico della nostra Unione; agevola la capacità decisionale della nostra Unione; specialmente dopo l'allargamento; potenzia la capacità

Trattato è stato poi firmato a Roma, in Campidoglio, il 29 ottobre 2004 e, successivamente, veniva pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Comunità europea.

Dalla Dichiarazione di Laeken ad oggi, in verità, abbiamo assistito al dilagare delle locuzioni processo costituzionale e processo costituente del tutto svincolate dal reale significato dei termini usati.

Un processo costituente, come già detto, per essere tale, deve avere la propria origine in una precisa volontà, costituente, e l'esito in una altrettanto precisa volontà, costituita. Infatti, se si guarda al fenomeno europeo, si rileva che tanto la volontà originaria quanto quella finale sono fermamente in mano agli Stati membri.

Invero, se pensiamo all'origine delle Comunità europee, con la firma dei Trattati di Roma, non è rappresentata una volontà costituente. Ancora oggi, nessuno Stato membro aspira a fare dell'Unione europea un vero e proprio Stato, inteso in senso tradizionale. Quanto all'esito, nulla di costituente si rintraccia nelle modalità di deliberazione finale previste dai cosiddetti *constituents* europei: non vi sarà un voto del popolo europeo in cui si sommano, con maggioranze differenti e qualificate, i diversi voti degli Stati, a differenza di quanto accadde nella Costituzione degli Stati Uniti³¹¹.

della nostra Unione di agire con una forza coerente e unita nella scena internazionale e risponde efficacemente alle sfide che la globalizzazione e l'interdipendenza creano".

³¹¹ In dottrina è stato sostenuto che due sono i precedenti nell'ottica di concetti costituzionali degli Stati membri nella Costituzione europea. Il primo si riferisce alla stesura della Legge fondamentale tedesca del 1949. Il secondo si riferisce alla stesura della Costituzione della Quinta Repubblica francese del 1958. Questi due precedenti sono rilevanti sia per le procedure di redazione in quanto simili al processo relativo al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, tra i quali la pluralità di redattori, la successione di fasi chiaramente distinte e i vincoli derivanti o dall'occupazione alleata o dalla struttura della legge costituzionale; sia per il fatto che la dottrina tedesca e la dottrina francese hanno elaborato tecniche interpretative sulla base di tali complesse procedure di adozione che permettono la flessibilità quanto la certezza del diritto, in questo senso Cfr. J. ZILLER, *Op. Cit.*, p. 83.

Il popolo europeo³¹², anzi, è completamente estraneo a tale processo. Se si analizza il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, appare evidente che manca una scelta di coerenza costituzionale e che la prima parte dello stesso, nasce per accrescimento anziché per selezione. Anche se tutto ciò è alimentato da prese di posizione che esprimono le diverse culture politico-costituzionali e di corrispondenti visioni sul futuro europeo.

In questo senso, il *leitmotiv* può essere individuato nel volere accompagnare la definizione di una base comune di valori condivisi dalla Comunità europea, intesa come insieme di popoli e di Stati, con un assetto costituzionale complessivo posto quale effettiva garanzia³¹³. Infatti, durante i lavori preparatori del Trattato costituzionale, si è capito che nella ricerca di una cornice costituzionale, non si poteva prescindere dalla dicotomia, già presente in parte nel Trattato di Nizza, “omogeneità costituzionale” e “identità nazionali”³¹⁴.

In altri termini, non si poteva pensare ad una Costituzione europea, senza considerare l'Unione europea come un sistema unitario, nel quale l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti nazionali fossero connessi l'uno all'altro. In questo senso, il potere costituente europeo si concretizza attraverso un processo in continuo divenire.

“Nell'idea di una Costituzione europea non si prefigura solo uno stadio evolutivo di un costituzionalismo dinamico che reca in sé i tratti del

³¹² È da rilevare che nella critica svolta in merito all'esistenza o alla progettabilità di una Costituzione europea, ci si è soffermati sull'ostacolo rappresentato dall'assenza di un popolo europeo omogeneo, che fosse tale non solo linguisticamente, ma etnicamente e culturalmente, in questo senso Cfr. R. CALVANO, “La Corte costituzionale e il nuovo orizzonte della tutela multilivello dei diritti fondamentali alla luce della riflessione di S. Panunzio”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006.

³¹³ Cfr. R. MICCU', “Il principio di omogeneità nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione Europea”, in V. ATRIPALDI, R. MICCU', (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea*, Padova, 2003, p. 50 – 51.

³¹⁴ Cfr. V. ATRIPALDI, “Verso un Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa”, in V. ATRIPALDI, R. MICCU', (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea*, Padova, 2003, p. 28.

sovrnazionalismo, ma si palesa anche, e forse soprattutto, l'ennesimo sforzo della teoria costituzionale di restituire al politico il controllo dell'economico, ridisegnando il sistema delle fonti e degli organi e degli organi comunitari in cui si ri-sedimenta il potere dell'antico sovrano nazionale, sottoponendolo, da un lato, alle regole della democrazia politica ed alle forme della legittimazione democratica e, dall'altro, al principio guida dell'effettività dei diritti fondamentali”³¹⁵.

Dunque, l'idea sottesa a detta Costituzione è quella di rinnovare il sistema istituzionale dell'UE e arricchire il sistema delle identità e della cittadinanza europea.

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: forse un primo passo verso il potere costituito.

Con la firma del “Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa” si viene a chiudere, in buona sostanza, l'articolato processo cominciato con l'approvazione della cosiddetta “Dichiarazione di Laeken” che istituiva, appunto, la Convenzione sul futuro dell'Europa, ossia quell'organismo speciale e composito che aveva il compito di “esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili”, assicurando “una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della prossima Conferenza intergovernativa”.

Allo stato, tutto ciò è ancora, alquanto, indeterminato, anche se le caratteristiche stesse dell'Unione e della sua storia inducono a pensare che sarà inevitabile e politicamente rilevante il passaggio attraverso manifestazioni espresse di volontà o di adesione, secondo procedure interne ai singoli Stati membri, al fine di dare un volto definito, se non definitivo, a questa nuova

³¹⁵ Cfr. S. GAMBINO, “Il diritto costituzionale europeo comune fra teoria costituzionale e prassi”, *Op. cit.*

forma di “associazione politica” che si prepara ad essere l’Europa unita, e che cambia radicalmente il modo di essere degli Stati membri³¹⁶.

Tuttavia, il Trattato costituzionale non è riuscito a soddisfare uno dei mandati affidati dal Consiglio europeo con la Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Unione, ossia quello di un testo costituzionale capace di sistemare in modo completo, armonico e comprensibile le varie disposizioni attualmente sparse in numerosi testi di diversa posizione e valore giuridico, mal coordinati tra loro e di difficile interpretazione. Infatti, nonostante tutto, si mantiene la disciplina della giurisdizione in svariati atti di diversa forza e valore giuridico, e ciò è considerata quale debolezza più rilevante del sistema europeo.

Sul piano concettuale e di storia istituzionale, inoltre, non sembrano esserci ostacoli a riconoscere che esistano sistemi costituzionali privi di una Carta costituzionale formale e che atti internazionali, fra Paesi sovrani, possano produrre, nel tempo, anche entità di tipo statale.

Si può certamente discutere, fino all’infinito, se i popoli degli Stati membri all’Unione europea siano consapevoli e desiderosi di avere un’Unione più stretta, o se abbiano una cultura costituzionale comune o se questa sia stata indotta, in qualche modo, dall’Unione stessa, ma quello che è certo è che i cittadini europei si sono visti riconoscere alcuni diritti politici di partecipazione alla vita dell’Unione e, soprattutto, la loro vita è sempre più caratterizzata dalla presenza di normative europee o di derivazione europea. La prova concreta della crescita, sia in termini quantitativi che qualitativi, del sistema istituzionale europeo, è data proprio dalle trasformazioni dei diversi sistemi costituzionali degli Stati membri³¹⁷.

³¹⁶ Cfr. V. ONIDA, “Il difficile compito della Convenzione sull’ “Avvenire dell’Europa””, *Op. Cit.*

³¹⁷ Cfr. U. DE SIERVO, “La difficile Costituzione europea e le scorciatoie illusorie”, in U. DE SIERVO, (*a cura di*), *La difficile costituzione europea*, 2001, p. 109 ss.

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa³¹⁸, nonostante il particolare e altisonante titolo, non è molto differente dai Trattati che si sono succeduti in precedenza con lo scopo di modificare i Trattati istitutivi. Tuttavia, si distingue da questi, primo fra tutti, per l'ambizione di fondare una "Costituzione" europea, introducendo alcuni principi fondamentali, quali: i valori e gli obiettivi dell'Unione, considerata come unione di Stati e di popoli e per evidenziare la duplice legittimità su cui si fonda; il maggior risalto conferito alla cittadinanza europea; l'inserzione di un apposito titolo, VI della Parte I, dedicato in modo specifico alla vita democratica dell'Unione, contenente i principi dell'uguaglianza democratica secondo cui l'Unione rispetta il principio dell'uguaglianza dei cittadini; il principio della democrazia rappresentativa, che consente di assicurare la rappresentanza diretta dei cittadini a livello dell'Unione attraverso il Parlamento europeo; il principio della democrazia partecipativa che implica un dialogo regolare e trasparente delle istituzioni con la società civile, lo scambio di opinioni nei settori di azione dell'Unione, ampie consultazioni della Commissione con le parti interessate, nonché la possibilità di una iniziativa di proposta normativa da parte dei cittadini su scala europea; trasparenza dei processi decisionali; il risalto dato al sistema delle autonomie regionali e locali; il ruolo riconosciuto ai parlamenti nazionali e il loro coinvolgimento.

In secondo luogo, il Trattato si caratterizza per avere ridisegnato e rifondato la struttura dell'Unione europea nel suo complesso e avere ricomposto, sotto un disegno unitario e in un unico quadro giuridico, i tre pilastri. Infine, per avere incorporato la Carta dei diritti fondamentali e

³¹⁸ Il Trattato si presenta diviso in quattro parti per un totale di 448 articoli, ai quali sono allegati 36 protocolli e 48 dichiarazioni. La prima parte contiene i principi fondamentali e gli obiettivi dell'Unione; la seconda parte riproduce la Carta dei diritti fondamentali; nella terza parte sono riprese tutte le disposizioni dei Trattati UE e CE sul funzionamento e sulle politiche dell'Unione; nella quarta parte si hanno le disposizioni generali e finali. Inoltre è da rilevare che viene usato il verbo 'adotta' e non più 'istituisce'.

conferendo ai diritti, in questa proclamati, un valore giuridico vincolante³¹⁹ sia per le istituzioni che, in parte, per gli Stati membri.

Infatti, se entrasse in vigore il Trattato costituzionale, che inserisce, appunto, in modo esplicito nel suo testo la Carta di Nizza contenente i *Bill of Rights* dell'Unione, la rilevanza delle tradizioni costituzionali comuni assumerebbe un profilo, certamente, diverso da quello attuale. L'inserimento esplicito della elencazione dei diritti in costituzione, e quindi la sua positivizzazione³²⁰, accentuerebbe l'autosufficienza dell'Unione e ridurrebbe l'esigenza del ricorso in via suppletiva agli ordinamenti statali, accentuando la natura meramente ausiliaria del richiamo alle tradizioni comuni.

Gli Stati, insomma, quali signori dei Trattati, mantengono la titolarità formale della sovranità, ma questa si va lentamente a svuotarsi. La riserva dei diritti fondamentali, più volte ribadita dalle Corti nazionali a difesa dell'identità delle loro costituzioni, tende a risolversi in una formula rituale,

³¹⁹ Si sta formando un vero e proprio *ius commune* europeo dei diritti fondamentali del quale la Carta dei diritti e il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa sono strumenti privilegiati di conoscenza, ma non rappresentano la fonte esclusiva. Infatti, viene sempre più assimilata la consapevolezza che la vera garanzia dei diritti fondamentali e del loro contenuto essenziale non va cercata nell'autorità del potere politico, ma nel profondo della cultura dei popoli, in questo senso Cfr. G. SILVESTRI, "Verso uno *ius commune* europeo dei diritti fondamentali", in *Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 7 ss.

³²⁰ La dinamica evolutiva che ha proceduto l'attuale fase di positivizzazione si è affermata attraverso tre dinamiche: a) la prima è costituita dalla giurisprudenza creatrice degli stessi da parte del giudice comunitario fondata sulla loro individuazione all'interno dei principi generali del diritto. Tale dinamica si collega alla volontà della Corte di giustizia della Comunità europea di rispondere alla stessa minaccia che incombeva sull'affermazione del primato del diritto comunitario sui diritti nazionali; b) una seconda dinamica si è sviluppata con la nazione di cittadinanza dell'Unione europea, a partire dal Trattato di Maastricht. Tale nozione non si sostituisce a quella nazionale, ma viene ad aggiungere un certo numero di diritti, creando allo stesso tempo un sentimento di appartenenza comune; c) una terza dinamica appare maggiormente rilevante ai fini della stessa comprensione della innovativa giurisprudenza in tema di diritti fondamentali. In quest'ottica i diritti fondamentali sono colti come strumento costitutivo di uno spazio comune, relativamente omogeneo, fra gli Stati membri dell'Unione. In questo senso Cfr. S. GAMBINO, "Diritti fondamentali, costituzioni nazionali e trattati comunitari", *Op. cit.*

ossia se la tutela di quei diritti raggiunga in sede interna e in sede comunitaria un sufficiente grado di omogeneità³²¹.

In questo modo, le costituzioni nazionali rischiano di divenire costituzioni parziali, non più capaci di regolare il rapporto esistente tra autorità e libertà nella sua totalità³²². Tuttavia, appare di fondamentale importanza, l'esistenza di un controllo diffuso ed incrociato di costituzionalità, in cui vigilano sulla tutela dei diritti fondamentali, non solo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado, ma anche le Corti costituzionali o supreme degli Stati membri e, nell'ambito delle proprie competenze, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo³²³.

Strutturalmente il Trattato in questione consta di quattro parti, introdotte da un Preambolo. In particolare, il Preambolo è stato definito, da una dottrina autorevole, quale “capolavoro di genere letterario, tanto dal punto di vista formale-lessicale (solenne) che contenutistico”³²⁴. Esso si presenta attraverso principi e valori fondamentali, anche come concentrato degli articoli che seguono.

Nella Parte I, quella più propriamente costituzionale, si possono trovare in sessanta articoli la definizione dell'Unione, i suoi valori e i suoi obiettivi, la ripartizione delle competenze fra Stati membri e Unione, l'assetto istituzionale, gli strumenti d'azione, il quadro finanziario e le disposizioni per l'appartenenza all'Unione. Nella Parte II troviamo la Carta dei diritti

³²¹ Cfr. F. SORRENTINO, “La nascita della costituzione europea: un'istantanea”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005, voce *Costituzione europea*.

³²² Cfr. P. HÄBERLE, “Il giurista europeo di fronte ai compiti del nostro futuro costituzionale comune: 17 progetti sotto esame”, in S. P. PANUNZIO, (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, p. 110 ss.

³²³ Cfr. L. S. ROSSI, “Supremazia del Trattato Costituzionale europeo o delle Costituzioni nazionali?”, in S. GAMBINO, (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 269 ss.

³²⁴ Cfr. P. HÄBERLE, “Il giurista europeo di fronte ai compiti del nostro futuro costituzionale comune: 17 progetti sotto esame”, *Op. Cit.*, p. 193.

fondamentali. Nella Parte III si trovano, invece, tutte le disposizioni relative alle politiche dell'Unione, e nella Parte IV si possono rintracciare le clausole finali ed alcuni protocolli.

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, o in altri termini la "Costituzione del pluralismo"³²⁵ europeo, è concepito e delineato conformemente all'immagine europea dell'individuo, in questo senso costituisce anche una Carta di valori fondamentali.

Natura del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Un valido presupposto costituzionale per il futuro dell'Unione Europea.

Innanzitutto, va detto che la scelta della formula "Trattato costituzionale"³²⁶ nasce con l'intento di conciliare apparentemente ciò che è inconciliabile, o quantomeno ciò che risulta contraddittorio in termini, ossia l'origine internazionalistica di un documento costituzionale che nella forma, appunto, non è una Costituzione³²⁷.

Si è molto discusso in dottrina sulla natura e sui contenuti del Trattato in questione e in particolare sulla nozione di "Costituzione" utilizzata. È indubbio che non è una Costituzione nel senso comunemente inteso in relazione agli Stati, per ragioni che attengono alla forma delle Carte costituzionali. Infatti, il Trattato è carente riguardo alla base sociale, ossia a un popolo europeo, non vi è stato un processo costituente, risulta assente l'approvazione da parte del popolo.

³²⁵ Cfr. P. HÄBERLE, "Il giurista europeo di fronte ai compiti del nostro futuro costituzionale comune: 17 progetti sotto esame", *Op. Cit.*, p. 196.

³²⁶ Termine utilizzato nel progetto, appunto, di Trattato costituzionale e poi trasformato in Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, ma il senso rimane lo stesso.

³²⁷ Cfr. A. RUGGERI, "Quale Costituzione per l'Europa?", in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2004, p. 150 ss.

Per tali ragioni è altrettanto indubbio che il Trattato “costituzionale” debba essere considerato un accordo internazionale come quelli che l’hanno preceduto e, non appunto, una Costituzione nel senso classico del termine, e quindi nel senso di una Carta fondamentale quale espressione di uno Stato unitario e sovrano.

Insomma, detto Trattato, anche per la palese continuità con i Trattati istitutivi della Comunità e dell’Unione e per la previsione al suo interno di istituti e meccanismi giuridici³²⁸ tipici del diritto internazionale, si inquadra nella categoria degli accordi internazionali e, in particolare nel processo di evoluzione dell’integrazione europea, presentando norme e principi che in qualche modo ricordano elementi di natura costituzionale ed anche federale.

In altre parole, il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa è, alla stregua di tutti gli altri accordi internazionali, frutto di un compromesso tra le parti, sebbene in questo caso emergano due tendenze sostanzialmente divergenti: quella evolutiva verso una integrazione di tipo federale e quella conservatrice dell’indipendenza ed dell’autonomie statuali. Infatti, per potere parlare veramente di una Costituzione, essa per essere tale ha bisogno di distaccarsi dallo strumento internazionale che l’ha fondata e vivere di principi e meccanismi istituzionali suoi propri e non rimessi alla volontà degli Stati membri.

È da rilevare che il concetto di costituzione ha assunto nel tempo un preciso significato, ossia quale atto fondante di una nuova realtà politico-istituzionale destinato a reggere una comunità umana su un proprio territorio, e quindi con la nascita di uno Stato³²⁹.

³²⁸ Basti pensare alle disposizioni che definiscono i suoi limiti di applicazione, alla necessaria ratifica da parte di tutti gli Stati membri, al procedimento di revisione che richiede l’unanimità dei consensi, alla facoltà di recesso. Tutti questi sono elementi incompatibili con il costituzionalismo, e quindi risultano assolutamente distanti da una vera Costituzione.

³²⁹ Cfr. G. DE VERGOTTINI, “Tradizioni costituzionali comuni e costituzione europea”, in www.forumcostituzionale.it, 2005, voce *Allargamento europeo*.

Inoltre, per potere affermare che un determinato testo normativo è una Costituzione, e, nel caso di specie, è la Costituzione europea, è necessario che esso sia elaborato ad opera di una Assemblea costituente europea, eletta a suffragio universale diretto da un popolo europeo che si dovrebbe caratterizzare per un *idem sentire* che allo stato non è possibile rinvenire³³⁰.

Per altro, a ciò si deve aggiungere che le difficoltà che emergono dal testo del Trattato, e in particolare in ogni articolo presente nel testo, sono tutte legate al fatto di aver dovuto coniugare i due principi cardine dell'Unione, quello intergovernativo con quello comunitario³³¹. Infatti, ci troviamo di fronte ad un concetto per molti aspetti ibrido, in quanto sono presenti elementi di tipo confederativo propri del diritto internazionale e elementi di tipo costituente propri del diritto costituzionale, e quindi di un processo costituente.

Allo stato attuale, in attesa della ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa da parte degli Stati membri, ci troviamo in effetti in una sorta di limbo³³². L'Unione europea resta caratterizzata da una forte presenza degli Stati che mantengono la loro tradizionale sovranità e che continuano a consentire, in maniera libera, una serie di limiti alla loro sfera d'azione, quindi sono assolutamente rilevanti, ancora, i criteri decisionali impostati sull'accordo degli Stati.

Inoltre, l'accesso dei nuovi Stati ha accentuato tale situazione, in quanto l'innesto nell'Unione di forti elementi di eterogeneità e di discontinuità, ha alterato gli schemi e in via di progressivo consolidamento fra ordinamenti tendenzialmente omogenei del processo di integrazione europea, porterà, di conseguenza, ad un rallentamento del processo stesso di integrazione.

³³⁰ Cfr. S. GAMBINO, "Diritti fondamentali, costituzioni nazionali e Trattati comunitari", in www.federalismi.it, n. 4/2006.

³³¹ Cfr. G. MORBIDELLI, "Dieci punti di novità come (prime) chiavi interpretative per leggere le innovazioni introdotte dal 'Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa'", in www.giustamm.it – rivista di diritto pubblico, voce *Costituzione europea*, 2004.

³³² Cfr. L. S. ROSSI, "What if the Constitutional Treaty is not ratified?", in www.theepe.net, 2005, voce *Trattato costituzionale*.

Nonostante tutte queste motivazioni, il Trattato rappresenta una importante apertura verso il futuro, soprattutto alla luce del recente allargamento a venticinque Paesi. È anche vero che, se il Trattato dovesse essere ratificato da tutti i Paesi, esso non entrerà in vigore, non prima del 2009, se non successivamente.

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa resta una Costituzione per un insieme aperto, in vista dei nuovi e possibili allargamenti, tanto nelle frontiere che nella forma. Più il Trattato si trasformerà in Costituzione, più i cittadini degli Stati membri avranno motivo per interrogarsi sul loro futuro³³³. Ma, se il Trattato vuole essere veramente una Costituzione, non lo deve essere solo da un punto di vista normativo, come fonte superiore, ma deve essere legata ad una adeguata struttura istituzionale e contemporaneamente ad una riforma politica di rilievo³³⁴.

Dibattito aperto in merito alla natura del Trattato: Trattato o Costituzione? Elementi di continuità e di discontinuità costituzionale: diritti fondamentali e legittimazione politica.

Due temi sembrano dominare la fase del dibattito, peraltro, ancora aperto, sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Da un lato, sono oggetto di dibattito, le vicende legate alla ratifica dello stesso Trattato da parte degli Stati membri dell'Unione, dall'altro vi è il problema della natura giuridica del testo che è di dubbia classificazione. Sebbene l'uno sia un problema di natura procedimentale e l'altro di natura sostanziale, non sono nella realtà, poi così distinti, anzi, l'uno potrebbe essere la causa dell'altro.

³³³ Cfr. J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, 2004, p. 187 ss.

³³⁴ Cfr. L. ORTEGA, "The institutional reform in the draft treaty of the European Constitution", in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, p. 1195 ss.

Anche perché il dibattito pare che sia condotto con un eccesso di rigidità a difesa ognuno delle proprie convinzioni. Infatti, la rigida separazione normativa tra la fase internazionale del negoziato e la fase costituzionale dell'approvazione dei risultati di quei negoziati, non corrisponde interamente alla prassi politica³³⁵.

In realtà, l'incertezza dei commentatori risiede nell'assimilabilità del Trattato costituzionale a una costituzione, non tanto riguardo al procedimento di formazione, quanto al procedimento di revisione³³⁶.

Nel dibattito sulla natura del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, sono almeno tre le posizioni che assumono rilievo in dottrina. La prima posizione sostiene che la Costituzione nell'Unione europea non si può fare, in quanto una Costituzione può esistere solo dove c'è un popolo e dove c'è uno Stato. Quindi, chi vuole una Costituzione per l'Unione europea, vuole che essa diventi uno Stato, di tipo federale ma pur sempre Stato.

Insomma, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, può essere considerato quale Costituzione in senso normativo, un *higer law* dell'ordinamento giuridico europeo, ma non è approvata dal popolo, unico detentore del potere costituente secondo il costituzionalismo³³⁷.

La seconda tesi sostiene, invece, che l'Unione europea ha bisogno di una Costituzione, in quanto l'Europa, per sopravvivere, necessita di un nuovo

³³⁵ La prassi politica mette in rilievo che le istituzioni e gli attori che hanno un ruolo importante nella fase di ratifica a volte fanno valere la loro autorità anche nella fase antecedente alla ratifica. La loro influenza deriva dall'attribuzione del potere di veto o dall'influenza interpretativa che possono esercitare dopo la conclusione del negoziato. Ciò rispecchia la definizione che viene data ai negoziati dalla teoria delle relazioni internazionali, ossia "giochi a contrattazione su due livelli", nei quali gli attori internazionali sono vincolati al rispetto degli equilibri politici nazionali, in questo senso Cfr. B. DE WITTE, "La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei", *Op. Cit.*, p. 44.

³³⁶ Cfr. C. PINELLI, "Formazione e revisione del Trattato Costituzionale europeo", in S. P. PANUNZIO, (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, p. 199 ss.

³³⁷ Cfr. D. GRIMM, "Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell'ottica della critica dell'ipotesi di una Costituzione europea", in G. ZAGREBELSKY, (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, 2005, p. 5 ss.

slancio ideale per affrontare, anche, l'allargamento. Inoltre, sostiene che il popolo non è precedente alla scelta costituzionale, ma ne rappresenta il frutto della scelta stessa, in quanto la cittadinanza è un legame volontario e non naturalistico. Dunque, il popolo europeo si farà con la Costituzione. Gli Stati nazionali non scompariranno, in quanto sarà creato qualcosa di nuovo, ossia uno Stato formato da Stati nazionali³³⁸.

Infine, la terza posizione di rilievo è che, a prescindere dall'adozione di una formale Carta costituzionale, nell'ambito dell'Unione europea esiste comunque una struttura costituzionale. Infatti, la Costituzione europea esiste e esplica a pieno la sua efficacia anche se non è scritta. Anzi, la forma non scritta è quella più attinente all'ordinamento costituzionale europeo che trova il suo fondamento nel principio di tolleranza costituzionale. Attraverso tale principio, i popoli europei accettano di essere vincolati "da un popolo che non è il mio popolo, ma un popolo di altri". Addirittura la scrittura di un testo costituzionale potrebbe svalutare l'originale principio di tolleranza costituzionale, da cui l'Unione europea trae fondamento e che riflette tutta la specificità dell'ordinamento comunitario.

Un ordinamento che, sotto molteplici profili, ha messo in crisi i confini tra le categorie tradizionali di diritto pubblico, quali quello tra Stato e organizzazione internazionale; tra cittadini e stranieri; tra costituzione in senso classico e trattato internazionale³³⁹.

L'interrogativo più ricorrente, dunque, nel costituzionalismo europeo degli ultimi anni è se il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa ha la

³³⁸ Cfr. J. HABERMAS, "Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?", in G. ZAGREBELSKY, (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, 2005, p. 94 ss.

³³⁹ Cfr. J. H. H. WEILER, "Federalismo e costituzionalismo: il 'Sonderweg' europeo", in G. ZAGREBELSKY, (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, 2005, p. 22 ss.

natura di Trattato internazionale o di Costituzione³⁴⁰? Tale questione è stata considerata dalla dottrina autorevole quale tematica teorica e astratta, ma senza mordente pratico, mentre per altri la questione della natura del testo è gravida di conseguenze anche pratiche³⁴¹.

Basti pensare all'impatto giurisdizionale che avrà il Trattato nella misura in cui tenderà ad esaltare, tanto le funzioni costituzionali della Corte di giustizia europea, quanto i poteri di *judicial review* dei giudici nazionali sulla legislazione nazionale alla luce delle normative europee, superando la tradizionale distinzione tra *common law*³⁴² e *civil law*. Insomma, nel caso dell'Unione europea questi due universi si sono contaminati.

Allo stesso modo, non è difficile prevedere che i diritti fondamentali protetti dalla II parte del Trattato costituzionale influenzeranno, in misura significativa, la tutela garantita dalle Costituzioni nazionali, modificandone i destinatari, i contenuti, i limiti, il bilanciamento con gli altri diritti, anche al di là del dettato del Trattato, disposto dall'art. II-111, che, invece, vorrebbe limitare l'applicazione della Carta dei diritti europea ai soli atti emanati dalle istituzioni comunitarie e agli atti giuridici degli Stati membri, adottati in applicazione del diritto dell'Unione.

L'acceso dibattito, nato tra esponenti della dottrina costituzionalistica da un lato e internazionalistica dall'altro, circa l'utilizzo dell'espressione "Trattato-Costituzione", non ha semplificato certamente il problema. Ci si è

³⁴⁰ Secondo WEILER, l'inquietudine relativamente alla soluzione costituzionale europea, da un punto di vista concettuale, si deve intendere come "la risposta a un discorso costituzionale che, in Europa, era stato dominato per anni da un'insolita combinazione dell'influsso di Hans Kelsen, da un lato, e di Carl Schmitt dall'altro." L'influsso è kelseniano quando si cerca di descrivere, definire e comprendere la *Grundnorm* europea, ovvero la fonte da cui deriva l'autorità della disciplina costituzionale in Europa. Diventa schmittiano quando la ricerca si rivolge "alla sorgente ultima dell'autorità, a quella che è in grado di imporsi nel caso più estremo, nell'eventualità del conflitto." Cfr. J. H. H. WEILER, *Op. cit.*, p. 28.

³⁴¹ Cfr. M. CARTABIA, "Ispirata alla volontà dei cittadini degli Stati d'Europa", *Op. Cit.*, p. 7 ss.

³⁴² A livello di principi e diritti costituzionali, l'Unione europea somiglia più ad un sistema di *common law* che ad un tradizionale modello continentale.

chiesti quali siano in sostanza gli elementi di novità che contribuirebbero a definire questo nuovo documento come “Costituzione,” piuttosto che come “Trattato”.

A ben vedere, sebbene la sua struttura appaia piuttosto complessa, i profili, per così dire “costituzionali”, potrebbero esaurirsi nell’ambito del Preambolo, che ricorda la storia e le eredità dell’Europa, nonché la sua volontà di superare le divisioni interne, della Parte I, dedicata ai principi, agli obiettivi e alle disposizioni istituzionali, che disciplinano la nuova Unione europea, e della Parte II, che, incorporando la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, introdurrebbe finalmente nell’ordinamento giuridico europeo un catalogo scritto di diritti. La Parte III e la Parte IV, riguardanti rispettivamente le Politiche ed il funzionamento dell’Unione europea e le cosiddette Disposizioni generali e finali, in particolare l’entrata in vigore, la procedura di revisione e l’abrogazione dei precedenti Trattati, non contribuirebbero, particolarmente, a determinare la natura “Costituzionale” dell’atto. Peraltro, non può ritenersi che la natura giuridica del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa possa essere dedotta espressamente e direttamente dal particolare procedimento di approvazione, che ricalca, nel procedimento stesso, le fasi di adozione di un Trattato internazionale, piuttosto che di una Costituzione³⁴³. Ma, anche se fosse stato il prodotto di un’Assemblea costituente, non si sarebbe potuta dare per scontato la natura sostanzialmente costituzionale del Trattato, così come non si può dare per scontato la natura di Trattato internazionale.

Azzariti ritiene che il Trattato in questione guardi molto al passato, cercando di razionalizzare e consolidare l’esperienze giuridiche, avute in precedenza, ma con uno sguardo incerto verso il futuro. Pare che manchino nelle fondamenta del Trattato costituzionale il fattore politico e il fattore sociale che dovrebbero essere alla base di un’ Unione europea costituzionalizzata. Infatti, l’istituzione di una comunità politica europea

³⁴³ Cfr. G. AZZARITI, “Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz’anima”, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 413 ss.

potrebbe, da un lato, rimediare al *deficit* democratico, da un altro, potrebbe contribuire alla costruzione di uno spazio pubblico europeo³⁴⁴, che consentirebbe l'attecchimento di basi giuridiche comuni, quali una Costituzione voluta dai cittadini europei.

Se il Trattato dovesse entrare in vigore, sicuramente, produrrà una migliore e più razionalizzata integrazione europea conseguendo, forse, un ulteriore rafforzamento dell'ordinamento comunitario, un arricchimento delle competenze con relativa riduzione delle sfere di sovranità degli Stati membri, ma non verrà, ancora, configurata una reale unione politica e sociale europea.

Tuttavia, un'altra parte della dottrina autorevole³⁴⁵ ritiene, e noi condividiamo tale tesi, che, anche se il Trattato costituzionale ha preso la forma di 'Trattato', esso possiede, senza alcun dubbio, tutti gli elementi classici di una vera 'Costituzione'.

Il dibattito, inoltre, si è sviluppato intorno ad una radicale obiezione al processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. L'Unione europea, in sostanza, non potrà avere una vera e propria Costituzione perché essa non è uno Stato e perché non esiste un *demos* europeo³⁴⁶. Infatti, per fare una Costituzione è necessario che ci sia un potere costituente, e quindi un popolo.

Per quanto concerne la prima obiezione, anche piuttosto debole a nostro modesto avviso, è vero che nella più autentica tradizione democratica lo Stato si è presentato come uno Stato costituzionale, questo vuol dire che non può

³⁴⁴ Cfr. M. LUCIANI, "Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea", in G. BONACCHI, (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, p. 79.

³⁴⁵ Cfr. K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, "La Constitution pour l'Europe et l'Union comme entità politique et ordre juridique", in *Cahiers de droit europeen*, 2005, p. 15 ss.

³⁴⁶ La "no demos thesis" sostenuta da D. GRIMM, "La natura del 'Trattato che adotta una Costituzione per l'Unione europea'", in *Quaderni Costituzionali*, 2004, p. 163 ss., si è sviluppata originariamente in Germania, successivamente si è radicata in altri paesi. Secondo detta tesi si sostiene che manchino le condizioni storiche per la pensabilità di una Costituzione per l'Unione, in quanto si può avere Costituzione solo dove c'è un popolo e dove c'è uno Stato. Costituzione, Popolo, Stato sono concetti inseparabili, in questo senso Cfr. M. CARTABIA, "Ispirata alla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa", *Op. Cit.*, p. 13

esistere uno Stato democratico senza una costituzione, ma non vuol dire che tutte le volte che ci sia una Costituzione ci debba essere uno Stato. Una Costituzione senza Stato è, dunque, non il luogo debole, vacillante, informe, della politica, ma la sua affermazione più significativa, sempre che si abbia intenzione di investire su di essa³⁴⁷.

Mentre, relativamente alla seconda obiezione, già peraltro oggetto di analisi in precedenza, nell'Unione europea manca un popolo inteso in senso unitario e quindi, non è concepibile pensare all'esistenza di un potere costituente europeo. Infatti, piuttosto che parlare di potere costituente si dovrebbe parlare di volontà costituente degli Stati membri³⁴⁸.

Invero, il motivo per il quale si è parlato tanto della necessità di sottoporre a consultazioni referendarie l'approvazione del Trattato costituzionale, anche in quegli Stati che, in base al loro ordinamento costituzionale, non lo prevedevano, è perché probabilmente si pensava che in questo modo si potesse recuperare *ex post* l'investitura o la legittimazione popolare carente nel processo costituente europeo³⁴⁹.

Dunque, sarebbe avvenuto il passaggio dalla precedente realtà istituzionale, condizionata da una base consensuale di tipo internazionalistico, a una nuova fondata su una vera e propria costituzione.

Allora come si spiega il fatto che l'Unione europea eserciti poteri sovrani senza essere un ente sovrano? Allo stesso modo, se si parla di processo costituente, sviluppatosi in seno all'Unione europea, secondo delle caratteristiche assolutamente originali, e quindi non paragonabili con

³⁴⁷ Cfr. E. RESTA, “*Demos, Ethnos. Sull'identità dell'Europa*”, in G. BONACCHI, (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, p. 167 ss.

³⁴⁸ Cfr. M. CARTABIA, “Ispirata alla volontà dei cittadini e degli Stati d'Europa”, *Op. Cit.*, p. 21.

³⁴⁹ Cfr. G. STROZZI, “Il Trattato costituzionale. Entrata in vigore e revisione”, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 631 ss.

l'esperienza verificatesi a livello statale, laddove, invece, gli Stati sono la parte essenziale di tale processo, e dunque sono sovrani.

Quantunque, lo sarebbero ugualmente anche se dovessero dichiarare di non esserlo più, in quanto la massima espressione della loro sovranità risiede nella decisione costituente di conferire, o meglio di riconoscere, la sovranità all'Unione³⁵⁰.

Dunque, alla base del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, non vi è un comune accordo pattizio tra le parti contraenti, ma neanche un unitario potere costituente, piuttosto una pluralità di espressioni costituenti da parte degli Stati membri che legittimano il Trattato in questione. Insomma, a nostro avviso, la Costituzione europea non sancisce un'ulteriore perdita della sovranità costituzionale degli Stati membri, quanto piuttosto qualifica le identità nazionali attraverso il processo costituente, ciò, peraltro, risulta evidente relativamente, proprio, alla tutela dei diritti fondamentali. Infatti, in merito vi è uno scambio assolutamente rilevante tra gli Stati membri fra loro e tra gli Stati membri e l'Unione europea, sia a livello giuridico sia a livello giurisprudenziale.

In molti Stati membri si è aperto un vivace dibattito sull'impatto che il Trattato costituzionale europeo potrà esplicare sulle Costituzioni nazionali e alla luce di tale possibile impatto è stata valutata l'opportunità di avviare una procedura di revisione della Costituzione nazionale³⁵¹, seguendo la falsariga di ciò che era accaduto per il Trattato di Maastricht.

Tuttavia, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è caratterizzato da elementi assolutamente originali ed è il frutto dell'incontro tra il mondo del diritto internazionale e la sfera del costituzionalismo statale.

³⁵⁰ Cfr. A. RUGGERI, "Quale Costituzione per l'Europa?", *Op. Cit.*, p. 155.

³⁵¹ Esplicito in tal senso, ad esempio, il parere del Consiglio di Stato spagnolo dello scorso 21 ottobre 2004, che esige un intervento del Tribunale costituzionale per la valutazione di eventuali profili di incostituzionalità del Trattato costituzionale europeo, il quale è stato puntualmente investito della questione.

Dunque, la scelta tra Trattato o Costituzione risulta per lo più sterile, in quanto tale dilemma presuppone una netta separazione tra la sfera del costituzionalismo e le organizzazioni internazionali, che con l'elaborazione del Trattato in questione si è voluto superare. Inoltre, tale dilemma allo stato attuale perde parte del suo significato e si rivela come un tentativo di qualificare, secondo categorie e concetti passati, un progetto politico nuovo³⁵² e soprattutto ancora *in fieri*. È altrettanto vero che, come tutti gli esperimenti innovativi, anche il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non è scevro da elementi di ambiguità e di incertezza³⁵³.

Esistono, comunque, delle posizioni comuni che rappresentano, in sostanza, alcuni punti fermi e alcune valutazioni condivise, quali: il riconoscimento che il Trattato in questione è dotato dell'efficacia normativa tipica di un testo costituzionale, dunque è la fonte superiore in assoluto. È da rilevare che, in realtà, l'Unione europea era già stata costituzionalizzata da decenni, grazie alla forza propulsiva della Corte di giustizia, quindi l'Unione europea, alla luce degli sviluppi giurisprudenziali, da tempo si era dotata di una Costituzione non scritta in senso normativo. Inoltre, nel testo del Trattato all'art. I-6³⁵⁴, si afferma che il Trattato sarà applicato come normativa costituzionale dell'ordinamento dell'Unione europea, in conformità con il principio della supremazia del diritto dell'Unione europea.

È anche vero, che vi è una debolezza dell'architettura istituzionale politica in generale, che è in contrasto con la natura costituzionale del Trattato

³⁵² Cfr. G. BAZOLI, "Riflessioni sulla Costituzione europea", in www.astrid-online.it/eu/, voce *Costituzione europea*, 2005.

³⁵³ Ricordiamo che anche la Costituzione americana è stata oggetto, per molti anni, di interpretazioni radicalmente opposte. I federalisti ne accentuavano gli elementi costituzionali per interpretarla come legge suprema di una nuova entità; gli antifederalisti, invece, volevano cogliere in essa solo le caratteristiche di un accordo tra Stati sovrani, nel timore di minare la democraticità dell'unione.

³⁵⁴ Tale articolo è ritenuto quale *supremacy clause*, in questo senso Cfr. M. CARTABIA, "La ratifica del trattato costituzionale europeo e la volontà costituente degli Stati membri", in www.forumcostituzionale.it, voce *Costituzione europea*, 2004.

e, nel contempo, vi è una debolezza nella legittimazione del Trattato che è in contrasto con la sua efficacia normativa di rango costituzionale. Insomma, ci si chiede fino a che punto la forza normativa di un testo costituzionale può ampliarsi e incrementarsi senza il giusto sostegno di una legittimazione politica. D'altronde, il rapporto tra diritto e politica che la Costituzione europea presuppone, non è, a ben vedere, diverso da quello che si presenta all'interno degli Stati nazionali: senza una base politica neanche una Costituzione nazionale può vivere.

Da quanto sostenuto, sembra che ci sia un sempre più crescente intreccio nel quale il diritto internazionale, nel caso di specie il diritto comunitario, risulta essere sempre più influenzato dal diritto costituzionale interno ad ogni Stato membro, e lo stesso vale al contrario. Insomma, in generale sembrerebbe che vi sia la tendenza alla costituzionalizzazione del diritto internazionale e alla internazionalizzazione del diritto costituzionale³⁵⁵.

I procedimenti adottati dagli ordinamenti nazionali per la ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Nelle intenzioni degli Stati membri che hanno promosso il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, esso dovrebbe contenere la "Costituzione europea", che oggi non è ancora operativa, in quanto in attesa di ratifica da parte degli stessi Stati.

Secondo il diritto dell'Unione europea, e quindi dal punto di vista normativo, non ha importanza quale sia la procedura prescelta per giungere alla ratifica del Trattato, la questione è affidata alla sovranità di ogni Stato membro, che è libero di configurare la procedura interna di ratifica secondo il proprio ordinamento costituzionale.

³⁵⁵ Cfr. B. DE WITTE, "La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei", *Op. Cit.*, p. 40.

Dunque, l'autonomia di ogni Stato membro si ravvisa nel determinare le forme e le procedure di ratifica del Trattato, in conformità con le disposizioni previste dalle proprie Costituzioni nazionali. A ciò si deve aggiungere il coinvolgimento dei cittadini nelle procedure di approvazione, nelle forme di democrazia diretta, rappresentativa o partecipativa, secondo le tradizioni costituzionali di ogni ordinamento.

È da rilevare che, mentre il procedimento di ratifica e l'entrata in vigore del Trattato restano inalterati, il Trattato introduce alcuni cambiamenti in riferimento alla sua futura revisione. Infatti, la condizione delle ratifiche nazionali in tutti gli Stati è valida anche per le revisioni future, dunque il legame tra le Costituzioni nazionali e il Trattato europeo è mantenuto anche per il futuro.

Per quanto concerne la ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, è da rilevare che il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea è entrato in una nuova fase, ossia la ratifica da parte degli Stati membri. La scelta delle procedure e gli esiti della ratifica negli Stati membri, infatti, condizioneranno, non solo la sua applicazione o la sua efficacia all'interno di ogni Stato membro, ma addirittura l'entrata in vigore del Trattato.

Quindi, il processo di ratifica all'interno di ogni Stato membro avrà inevitabilmente delle ricadute sul futuro dell'Unione europea. Ciò non è rilevante solo nel caso di una mancata ratifica³⁵⁶, che chiaramente vincola, come abbiamo detto, l'entrata in vigore del Trattato, ma anche su come la ratifica avverrà negli Stati membri, al fine di una maggiore legittimazione

³⁵⁶ Tuttavia, in dottrina è sostenuta la tesi che anche in caso di mancato completamento dell'iter delle ratifiche il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa potrebbe essere preso a riferimento come un ulteriore tassello nell'evoluzione del diritto comunitario, in questo senso Cfr. G. DE VERGOTTINI, "Tradizioni costituzionali comuni e costituzione europea", *Op. Cit.*

democratica dell'Unione e di una maggiore consapevolezza di appartenenza all'Unione europea da parte del suo popolo.

In particolare, il problema è se il Trattato venga recepito da parte degli Stati con un procedimento ordinario di revisione dei Trattati, come peraltro è avvenuto in precedenza per gli altri Trattati, o se porre in essere una ratifica di rango costituzionale proprio per dare vita ad una vera Costituzione europea. Ciò pone il problema dell'adeguatezza delle ordinarie procedure di ratifica previste dalle Costituzioni nazionali per i Trattati europei, ma pone anche il problema, per niente marginale, di vincolare da parte delle Costituzioni nazionali, in maniera sempre maggiore, la loro sovranità nazionale. Infatti, molti Stati membri, inseguito alla ratifica del Trattato di Maastricht³⁵⁷, hanno introdotto nelle loro Costituzioni nuove *European clauses*³⁵⁸ dotando, in questo modo, gli ordinamenti costituzionali di norme *ad hoc* per la ratifica dei Trattati dell'Unione europea, che comportano ulteriori limitazioni di sovranità da parte degli Stati membri. Mentre, per gli Stati membri di nuova acquisizione, all'interno delle loro Costituzioni, vengono previste, a monte, delle procedure aggravate per la ratifica dei Trattati comunitari. Tuttavia, esistono degli Stati membri, tra i quali l'Italia, che hanno scelto la ratifica con legge ordinaria esprimendo così, non la volontà generale, ma l'indirizzo politico di Governo evitando di indire in merito un referendum popolare o una procedura di legislazione costituzionale.

³⁵⁷ Appunto clausole europee, che disciplinano le condizioni per la ratifica dei trattati dell'Unione. Già relativamente al Trattato di Maastricht, che trattava delle materie tipicamente costituzionali, quali la cittadinanza, lo *jus admittendi* sul territorio nazionale, il diritto di battere moneta, e che quindi vincolava ed erodeva in gli aspetti decisivi della sovranità nazionale degli Stati membri, la ratifica del Trattato è avvenuta, in alcuni Stati membri, quali Francia, Spagna, Germania e Danimarca, solo inseguito ai dibattiti costituzionali sviluppatasi e che prevedevano in alcuni casi l'intervento delle Corti costituzionali, apportando modifiche alle Costituzioni nazionali, o che disponevano, in altri casi, la celebrazione di referendum popolari.

³⁵⁸ Cfr. M. CLAES, *Op. Cit.*, p. 283 ss.

Quantunque, da più parti si sono levate voci di dissenso rispetto a un metodo che esclude i cittadini italiani da una decisione tanto importante per il futuro dei rapporti tra lo Stato e l'ordinamento comunitario, in quanto il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non può essere paragonato ad un qualsiasi trattato internazionale.

Abbiamo, allo stato attuale, quattro tipi di procedura per la ratifica dei Trattati europei. *La ratifica con legge ordinaria*, tendenza assolutamente minoritaria, ossia la Costituzione nazionale non prevede particolari requisiti per la ratifica dei Trattati, e quindi lo strumento di ratifica è preceduto da una semplice legge ordinaria da parte del Parlamento³⁵⁹. *La ratifica con revisione costituzionale*, in alcuni casi, si prevede un controllo di costituzionalità preventivo in merito alle disposizioni contenute nel Trattato da ratificare, in

³⁵⁹ È il caso dell'Italia che, ex art. 11 Cost., fornisce una autorizzazione preventiva da parte della Costituzione ad acconsentire alle limitazioni di sovranità necessarie alla partecipazione all'Unione europea, in modo tale che le singole ratifiche dei Trattati europei possano avvenire con legge ordinaria del Parlamento. È stato sostenuto in dottrina che i motivi per cui il fondamento costituzionale non è rinvenibile nell'art. 11 della Costituzione in quanto le limitazioni di sovranità di cui parla l'articolo in questione sembrano doversi riferire alla sovranità dello Stato nell'ordinamento internazionale e non alla sovranità popolare nell'ordinamento interno; anche se i limiti contenuti nell'art. 11 Cost. possano essere intesi come limiti alla sovranità, ma tale articolo venne concepito per essere applicato alle organizzazioni di respiro mondiale le quali si caratterizzano per l'imposizione di singole e puntuali limitazioni della sovranità da autorizzare di volta in volta nel diritto interno, mentre resta estraneo al suo meccanismo di funzionamento l'autorizzazione con legge ordinaria d'una limitazione di sovranità una volta per sempre, in modo illimitato e permanente; infine, se il dispositivo contenuto nell'art. 11 Cost. fosse inteso in questo senso sarebbe, in sostanza, una procedura di revisione costituzionale alternativa a quella prevista dall'art. 138 Cost., in questo senso Cfr. A. VIGNUDELLI, "Sulla forza del Trattato costituzionale europeo", in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 159 ss.; Cfr. L. GIANNITI, "La ratifica del Trattato costituzionale europeo", in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 664 ss.. In realtà, per tutte queste motivazioni, a nostro parere, affinché il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, sia tale non solo *rationae materiae* ma anche quanto a forza giuridica, dovrebbe essere recepito attraverso una legge di revisione costituzionale ex art. 138 Cost., anche se in dottrina c'è chi sostiene che sarebbe meglio propendere per una scelta referendaria, in questo senso Cfr. I. NICOTRA, *Op. Cit.*, p. 165 ss. Di recente si rileva nell'ordinamento giuridico italiano, in merito alla modifica dell'art. 138 Cost., un vivace dibattito, in questo senso Cfr. N. ZANON, "Il lascito del 25 e 26 giugno: perché modificare l'art. 138 cost.?", in www.forumcostituzionale.it, agosto 2006. Cfr., altresì, A. D'ANDREA, "Irrigidire la revisione costituzionale? Le ragioni del sì", in www.forumcostituzionale.it, settembre 2006. Cfr., ancora, S. F. REGASTO, "La modificabilità dell'art.138 Cost.: l'a priori logico della discussione sull'innalzamento del *quorum* deliberativo", in www.forumcostituzionale.it, settembre 2006.

modo tale che la Costituzione nazionale sia preventivamente adeguata alla normativa da recepire, ciò è previsto dalle Costituzioni Francese e Spagnola, mentre la Costituzione Irlandese dispone la ratifica con revisione costituzionale attraverso un emendamento costituzionale. *La ratifica attraverso i referendum europei* che si distinguono in referendum per l'adesione all'Unione europea; referendum liberamente attivati dai governi nazionali; referendum costituzionali; referendum consultivi. *La ratifica con legge organica*, infine, la cui approvazione esige una maggioranza qualificata. Tale procedimento è previsto in quegli ordinamenti, in particolare in Danimarca, in Lussemburgo e negli Stati di nuova adesione, in cui la procedura di revisione costituzionale è assai complessa, in modo tale che la ratifica dei trattati internazionali, che comporta la limitazione dei diritti sovrani, avvenga attraverso una procedura più garantista e più rigida di una comune legge ordinaria del Parlamento, ma che è meno complessa e lenta di una revisione costituzionale.

La mancata ratifica del Trattato da parte della Francia e dell'Olanda. Quali nuovi e futuri equilibri si creeranno?

La firma del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è avvenuta, come abbiamo sopra menzionato, a Roma, il 29 ottobre 2004. I venticinque capi di Stato o di governo degli Stati membri³⁶⁰ insieme ai rispettivi ministri degli esteri hanno firmato il Trattato nella Sala degli Orzi e Curiazi, la stessa sala in cui il 25 marzo 1957, i sei Paesi fondatori firmarono i Trattati di Roma.

È iniziato, così, il lungo processo di ratifica dell'accordo in questione. Allo stato attuale, i Paesi che hanno ratificato il testo del Trattato sono:

³⁶⁰ La Bulgaria, la Romania e la Turchia, in qualità di paesi candidati, hanno firmato solo l'Atto finale, mentre la Croazia ha partecipato come osservatore.

Germania, Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Slovacchia, Slovenia, Spagna. Mentre i cittadini francesi, il 29 maggio 2005, e quelli olandesi, il 1 giugno 2005, hanno votato negativamente al quesito referendario che gli era stato proposto. Tali risultati hanno praticamente congelato l'iter di ratifica. Infatti, alcuni Paesi, in particolare la Danimarca e la Gran Bretagna, che ancora non hanno ratificato il Trattato, addirittura non hanno ancora fissato date e termini entro cui indire eventuali referendum.

Il referendum francese, dunque, del 29 maggio 2005, ha decretato la vittoria dei no con il 54,68% dei voti. La Francia, non è stato l'unico paese ad aver scelto la via della consultazione referendaria al fine di sancire la ratifica del Trattato. In Spagna, la partecipazione al voto è stata bassa e hanno vinto i sì; anche in Olanda la partecipazione è stata bassa, ma in questo caso hanno trionfato i no³⁶¹.

In Francia c'è stata una notevole mobilitazione favorevole al no, in particolare il dibattito politico si è sviluppato secondo una dicotomia che vedeva fronteggiarsi da un lato chi tutelava la sovranità nazionale e chi, invece, era a favore dell'Europa.

Sebbene sia vero che su un piano strettamente giuridico il no francese ha lo stesso valore di un no di qualsiasi altro Stato membro, è altrettanto vero che il no francese compromette notevolmente l'entrata in vigore del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Basti pensare, infatti, che poco dopo l'annuncio del risultato referendario francese, Blair, il premier britannico, ha deciso di bloccare, in modo temporaneo, le procedure referendarie nel suo Paese³⁶².

³⁶¹ Secondo il Consiglio europeo, riunito a Bruxelles il 16 e il 17 giugno 2005, tali esiti esprimono "preoccupazioni e inquietudini" dei cittadini degli Stati in cui i referenda sono stati indetti per la costruzione europea. Il Consiglio non indaga, però, sulle possibili ragioni di tali preoccupazioni, limitandosi a rivelare che di esse "occorre tenere conto".

³⁶² L'Inghilterra rimane un problema per l'Europa, infatti nonostante le affermazioni di europeismo, il comportamento quotidiano degli inglesi in seno alle istituzioni europee è

Le ragioni del no francese sono legate, *in primis*, all'impopolarità del Governo che ha certamente costituito un terreno propizio per i sostenitori del no. Il referendum, insomma, è stato utilizzato per fini diversi rispetto alla questione posta³⁶³.

Ma è anche vero, che i cittadini europei non si sono sentiti parti attive in questo processo costituente. In generale, i cittadini dell'Unione europea hanno ritenuto insoddisfacente il sistema di garanzia e di tutela che è stato posto in essere dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Ciò si è aggiunto ai dubbi e alle perplessità che erano presenti, precedentemente, rispetto alla stessa organizzazione europea³⁶⁴.

È ragionevole pensare, peraltro, che ad alimentare preoccupazioni e inquietudini dei cittadini degli Stati membri abbia concorso l'uso, nell'intitolazione e nel testo del Trattato, del termine 'Costituzione'. Infatti, nel comune sentire il termine Costituzione, come sopra esposto, è correlato alla presenza di un'entità socio-politica avente i caratteri dello Stato, ossia di un'entità detentrica dei massimi poteri propri della comunità nazionale a base territoriale della quale è espressione e della quale è rappresentativa verso l'esterno in posizione di indipendenza riguardo a comunità similari.

Trasposto all'Europa, il termine Costituzione si presta ad essere correlato ad un'entità socio-politica sovraordinata rispetto ai venticinque Stati

costantemente ispirato a un grande rigore nella difesa del loro sistema nazionale e dei caratteri del loro ordinamento. In realtà, essi non hanno mostrato alcuna particolare sensibilità nei confronti della Costituzione. Per questi motivi l'Europa si aspettava che il paese che avrebbe creato maggiori resistenze relativamente alla ratifica sarebbe stato certamente l'Inghilterra, e poi di conseguenza la Danimarca. Non è dunque sorprendente che il governo inglese abbia immediatamente rinviato, dopo l'esito francese, il referendum sulla ratifica prima programmato da Blair e oggi rappresenti, invece, "una pietra d'inciampo nella ripresa dell'itinerario verso una ripresa del processo", in questo senso Cfr. U. ALLEGRETTI, "Proposta per l'Europa", in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2005.

³⁶³ Cfr. O. DUBOS, M.C. PONTTHOREAU, "Usi e abusi del referendum francese sulla "Costituzione europea"", in *Quaderni Costituzionali*, 3/2005, p. 659 ss.

³⁶⁴ Cfr. A. MAZZITELLI, "Costituzione europea e procedure referendarie di ratifica. Problemi aperti.", in S. GAMBINO, (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 687 ss.

membri. Dunque, è comprensibile che la presenza di una simile entità, che reca con sé il formarsi di un assetto politico complessivo che coinvolge le comunità nazionali, con incidenza negativa sui poteri sovrani, provochi preoccupazioni ed inquietudini nei cittadini degli Stati europei³⁶⁵.

All'indomani dell'esito negativo dei referendum francese e olandese si aperta, è inutile negarlo, una crisi che non sta determinando solo incertezze e silenzi sulla ripresa del processo di approvazione del Trattato costituzionale e sul futuro dell'integrazione europea, bensì sta provocando anche uno sbandamento, in generale, di tutti gli Stati membri e delle istituzioni comunitarie sul da farsi.

Ora cosa bisogna fare per affrontare una simile crisi dei procedimenti di ratifica? Insomma, cosa succede se il Trattato non viene ratificato?³⁶⁶

Nel caso di mancata ratifica del Trattato costituzionale da parte di uno o più Stati membri, la situazione che si verrà a creare, quella più verosimile e più probabile, sarà quella in cui il Consiglio europeo debba prendere atto che il Trattato non entra in vigore e che le relazioni tra gli Stati membri, tra la Comunità e le istituzioni, continueranno ad essere governate dai Trattati CE e UE, così come modificati dal Trattato di Nizza e dai Trattati di adesione. Il Consiglio potrebbe, altresì, far ripartire un nuovo processo di revisione dei Trattati, *ex art. 48*³⁶⁷ del TUE, rilevando alcuni aggiustamenti al Trattato che

³⁶⁵ Cfr. V. STARACE, "La Costituzione per l'Europa non trasforma l'Unione europea in unione costituzionale", in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 10 ss.

³⁶⁶ Cfr. J. SHAW, "What happens if the Constitutional Treaty is not ratified?", in www.fedtrust.co.uk, 6/2004, voce *Ratifica Trattato costituzionale europeo*; Cfr., altresì, L. S. ROSSI, "What if the Constitutional Treaty is not ratified?", *Op. Cit.*

³⁶⁷ L'art. 48 TUE stabilisce che "Il Governo di qualsiasi Stato membro e la Commissione possono sottoporre al Consiglio progetti intesi a modificare i trattati su cui è fondata l'Unione. Qualora il Consiglio, dopo aver consultato il Parlamento europeo e, se del caso, la Commissione, esprima parere favorevole alla convocazione di una conferenza di rappresentanti dei governi degli Stati membri, questa è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai suddetti trattati. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario viene consultata anche la Banca centrale europea. gli emendamenti entreranno in vigore dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali".

adotta una Costituzione per l'Europa, in modo tale che il suo contenuto non vada completamente perduto³⁶⁸.

Ciò potrebbe avvenire, in buona sostanza, secondo due modi: attraverso l'applicazione informale di alcune delle regole istituzionali o sostanziali contenute nel Trattato Costituzionale non fondata sulla autorità formale che sarebbe scaturita dall'entrata in vigore dello stesso Trattato; e attraverso l'utilizzazione di forme di cooperazione rafforzata³⁶⁹, sia all'interno che all'esterno del sistema dell'Unione europea.

Tuttavia, il Consiglio europeo potrebbe, anche, stupirci decidendo di seguire una strada diversa da quella appena profilata, ossia non prendendo atto della sconfitta. In altri termini, il Consiglio potrebbe verificare quali sono state le motivazioni per cui non si è giunti alla ratifica del Trattato, cercando in qualche modo, di trovare un espediente coraggioso, per mantenere in vita il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

In questo senso, si dovrebbe far 'riflettere' lo Stato, o gli Stati, dissenzienti entro i confini del Trattato, e poi, eventualmente, rinegoziare una nuova Costituzione³⁷⁰, che appare, allo stato attuale, l'opzione intellettualmente e politicamente più stimolante. Ciò significa la stesura di un nuovo Trattato che prenda il posto del Trattato costituzionale e modifichi gli attuali Trattati CE e UE.

Il nuovo Trattato che verrebbe ad esistere, potrebbe prevedere delle clausole speciali, le *opting out clauses*, a favore dello Stato o degli Stati dissenzienti. Se, invece, gli Stati che concordano sulla ratifica del Trattato

³⁶⁸ Cfr. B. DE WITTE, "La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei", *Op. Cit.*, p. 56.

³⁶⁹ Il meccanismo della cooperazione rafforzata è stato formalizzato nel Trattato di Amsterdam, esso potrebbe permettere agli Stati membri che lo vogliono di realizzare una più profonda integrazione, senza la necessità di convocare una Conferenza InterGovernativa.

³⁷⁰ È necessaria una rinegoziazione di un nuovo testo di Trattato costituzionale in quanto il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è "morto" in seguito ai risultati negativi dei referendum che si sono svolti in Francia e in Olanda, in questo senso Cfr. J. V. LOUIS, "Un nouveau départ pour l'Union?", in *Cahiers de droit europeen*, 2005, p. 277 ss.

costituzionale decidano di non prendere in considerazione la posizione degli Stati dissenzienti, si potrebbe verificare l'ipotesi che uno o più Stati o addirittura la maggioranza degli Stati membri decidano di uscire dall'Unione europea, *ex art. I-60*³⁷¹ del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. In questo caso, secondo il dettato previsto dall'articolo sopra menzionato, si potrebbero avere tre tipi diversi di recesso: il recesso volontario individuale da parte dello Stato che non ha ratificato; il recesso forzato dello Stato, sempre, che non ha ratificato; il recesso collettivo da parte degli Stati che hanno ratificato³⁷².

Dunque, le strade per salvare, parzialmente o integralmente, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, in caso di fallimento dei procedimenti di ratifica ci sono e sono parecchie. Speriamo che, se la ratifica del Trattato dovesse fallire, si faccia in modo di utilizzare, almeno, una di queste alternative.

Un'ultima constatazione in merito, è da rilevare che in questo senso il soggetto che dispone della potestà di revisione non è l'Unione europea, ma piuttosto enti esterni ad essa, quindi gli Stati membri alla stessa Unione, alla cui volontà è rimessa ogni valutazione circa l'opportunità, se e quando, apportare le modifiche e, se adottare o meno, le decisioni³⁷³.

³⁷¹ Il Trattato riconosce agli Stati contraenti il diritto di recedere unilateralmente dall'Unione. Il riconoscimento di un simile potere rivela che la volontà degli Stati contraenti è un elemento che condiziona non solo la nascita dell'Unione, ma anche la sua permanenza nei confronti di tali Stati e, contemporaneamente, che per l'Unione non vi sarebbe possibilità di sopravvivenza se venisse meno la volontà degli Stati contraenti in questo senso. È palese, dunque, la preminenza degli Stati sull'Unione, Cfr. V. STARACE, *Op. cit.*, p. 12 ss.

³⁷² Cfr. B. DE WITTE, "La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei", *Op. Cit.*, p. 62 ss.

³⁷³ Cfr. G. STROZZI, "Il Trattato costituzionale. Entrata in vigore e revisione.", *Op. Cit.*, p. 648.

La teoria dei controlimiti 'Europeizzati'. Rapporti tra Costituzione europea e Costituzioni degli Stati membri: tra primato del diritto comunitario e deroga a favore dei diritti nazionali.

La primauté³⁷⁴ del diritto comunitario sul diritto degli Stati membri costituisce una delle chiavi di lettura affinché possano essere compresi i rapporti tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e l'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Ora, dopo la firma del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, il problema si pone riguardo alla primazia a livello costituzionale, in quanto per la primazia del diritto comunitario sul diritto degli Stati membri a livello ordinario, ossia a livello legislativo, benché trovi il suo fondamento giuridico in maniera diversa nei vari ordinamenti dei venticinque Stati membri, la questione non si pone.

Insomma, nonostante l'introduzione, da circa quarant'anni, in via giurisprudenziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, del primato del diritto comunitario sugli ordinamenti nazionali, tuttavia gli Stati membri non sono ancora pienamente soddisfatti.

³⁷⁴ Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa ha codificato per la prima volta all'art. I-6 il primato del diritto comunitario sugli ordinamenti degli Stati membri, quando dispone che "la costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a queste attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri". Il concetto della primazia del diritto comunitario sugli ordinamenti interni è stato espresso, per la prima volta, dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nel 1964 con la sentenza *Costa/Enel*. Tuttavia, l'art. I-6 non risolve, secondo NERGELIUS, il problema "whether EU law should also, in case of conflict, be superior to the constitutions of the Member States, an issue of immense importance where, as we know, the ECJ and constitutional or high courts in a number of Member States have for a long time held different opinions, the ECJ championing the view that the supremacy applies without exceptions for any kind of national law and powerful courts notably in Germany, Italy and Denmark arguing in the opposite direction", Cfr. J. NERGELIUS, "Mind the gap: the European and National Constitutional debates – the truly missing link", in J. NERGELIUS, (a cura di), *Nordic and other European Constitutional traditions*, Boston, 2006, p. 139 ss.

Torna qui l'antica questione dei controlimiti alle cessioni di sovranità fatte in funzione dell'integrazione sovranazionale. Se la teoria dei controlimiti dovesse essere intesa nel senso più puro, quale patrimonio di valori comunque intangibile dall'ordinamento comunitario, si avrebbe una integrale e scrupolosa salvaguardia delle sfere di competenza, in cui si esprime e pretende qualcosa rispetto al valore dell'autonomia, che porterebbe ad escludere qualsiasi alterazione da parte del diritto sovranazionale, e in particolare del diritto comunitario, dell'ordinamento costituzionale relativamente alle competenze, tali da sacrificare il principio, appunto, dell'autonomia³⁷⁵.

È pur vero che, in una fase dell'evoluzione dell'ordinamento costituzionale europeo, in cui la tendenza all'omologazione dei valori costituzionali in tutto il continente europeo subisce una forte accelerazione a causa della scrittura di un testo costituzionale, la riserva sull'interpretazione e sulla salvaguardia dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale nazionale costituisce uno strumento, forse l'unico, per proteggere l'identità costituzionale nazionale³⁷⁶.

Tuttavia, il salto rispetto alle tesi sostenute in passato è dato dal fatto che, mentre per la Corte di giustizia della Comunità europea il primato del diritto comunitario sul diritto interno è sempre stato affermato senza condizioni o riserve, ora ai sensi dell'art. I-5³⁷⁷ viene riconosciuta l'intangibilità, non solo delle tradizioni costituzionali comuni, ma soprattutto

³⁷⁵ Cfr. A. RUGGERI, "Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)", in www.federalismi.it, 24/2005, voce *Integrazione europea*.

³⁷⁶ Cfr. M. CARTABIA, "Unità nella diversità: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali", in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 583 ss.

³⁷⁷ L'art. I – 5 del Trattato è anteposto addirittura al riconoscimento della *primauté* quando dispone che "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e alla loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale".

dei principi strutturali di ogni ordinamento costituzionale, e in questo senso si intende europeizzato.

La presa di posizione del Trattato costituzionale sul rispetto, appunto, delle costituzioni e del patrimonio costituzionale comune, porta, se non ad accantonare, comunque a ridimensionare, l'importanza della resistenza opposta dai Tribunali costituzionali all'invasività del diritto comunitario. Sembrerebbe, che il Trattato si sia arreso alla resistenza posta in essere, negli anni, dai giudici costituzionali, accettando, sostanzialmente, le riserve che costituiscono il fondamento della dottrina dei controlimiti³⁷⁸.

Infatti, fino al Trattato costituzionale vi era una divergenza insanabile, la Corte di giustizia sosteneva, come abbiamo ampiamente esposto nel primo capitolo del presente lavoro, la tesi del primato pieno dell'ordinamento sovranazionale sull'ordinamento interno, mentre le Corti costituzionali nazionali, in particolare quella italiana³⁷⁹ e quella tedesca, sostenevano la

³⁷⁸ Cfr. G. DE VERGOTTINI, "Tradizioni costituzionali comuni e Costituzione europea", *Op. Cit.*

³⁷⁹ Si deve segnalare, in merito, una tendenza evolutiva contraria a tale tesi da parte della giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana. Nella sentenza n. 406 del 2005 la Corte applica per la prima volta l'art. 117, comma 1, nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, dichiarando l'illegittimità di una legge regionale per contrasto con una direttiva comunitaria, in quanto il legislatore regionale non aveva rispettato "i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" e no più quindi in riferimento all'art. 11 Cost. Successivamente in un'altra sentenza n. 129 del 2006, pur ricomparendo il riferimento all'art. 11 Cost. accanto al primo comma dell'art.117, la Corte afferma nella motivazione che, la norma di cui all'art.117, primo comma, "collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al principio fondamentale contenuto all'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana". Quindi, alla luce della giurisprudenza sopra esposta, pare che i due ordinamenti "distinti seppur coordinati" della sentenza Granital, n. 170/84, della Corte, lascino il posto ad un unico insieme integrato, in cui al vertice trovino spazio i principi fondamentali della Costituzione, accanto a quelli generali, e forse costituzionali, del diritto comunitario, utilizzabili allo stesso modo l'interpretazione del diritto europeo oltre che interno. "I 'principi fondamentali e diritti inviolabili', insomma, non più branditi e mai applicati, potrebbero abbandonare la loro funzione negativa e difensiva di controlimiti, e costituire un punto di raccordo tra livelli, riassumendo il ruolo di principi ordinanti, utili nell'orientare l'interpretazione costituzionale e comunitaria. Tale ricostruzione potrebbe trovare un suo punto di riferimento ad un tempo nell'art.117, comma 1, quale norma che regola il rapporto tra fonti, e nell'art.11, quale norma di principio relativa all'orientamento assiologico del processo di integrazione", in questo senso Cfr. R.CALVANO, *Op. cit.*

possibilità di una resistenza di norme e principi nazionali, in particolare di rango costituzionale, alla prevalenza del diritto comunitario, elaborando appunto la dottrina dei controlimiti.

Dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa in avanti non solo si positivizza quanto consolidato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea, ma viene ampliata la portata della primazia a tutto il diritto dell'Unione europea, insomma *i "controlimiti" stessi sono quodammodo "europeizzati"*³⁸⁰.

Emerge, quindi, una visione dinamica della primauté, che ammette i limiti costituzionali nazionali³⁸¹. In altre parole, viene legittimata la dottrina dei controlimiti sia relativamente ai principi supremi contenuti negli ordinamenti costituzionali, sia in relazione alla tutela dei diritti fondamentali. Dunque, l'Unione europea da un lato assicura che i diritti vadano tutelati al livello più elevato possibile, anche a discapito della primazia del diritto europeo, ma nello stesso tempo esclude che la stessa possa interferire con le strutture politiche fondamentali degli Stati. Seppure il diritto dell'Unione è fonte superiore rispetto ai diritti nazionali, tuttavia tale primazia non può non consentire il rispetto delle identità nazionali e la tutela dei diritti umani³⁸².

³⁸⁰ "L'*acquis* si è ora ulteriormente arricchito di un nuovo principio, vera e propria metanorma che presiede alle relazioni interordinamentali...." in questo senso Cfr. A. RUGGERI, "Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlimiti" e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)", in www.forumcostituzionale.it, voce *Trattato costituzionale*, 2005.

³⁸¹ Cfr. A. CELOTTO, "Il primato del diritto europeo nel Progetto di Costituzione", in www.giustamm.it - rivista di diritto pubblico, 2004, voce *Costituzione europea*.

³⁸² Se la tensione tra la giurisprudenza costituzionale nazionale e sovranazionale ha dato vita ad un duplice monologo giurisprudenziale tra Corti Costituzionali degli Stati membri da un lato e Corte di Giustizia dall'altro, poteva essere tollerata e tollerabile in un regime appunto di tolleranza costituzionale protetto da una fonte comunitaria primaria che non prevedeva posizione a riguardo, la codificazione del primato nella Costituzione europea sembra aver spezzato l'esile equilibrio a favore dell'impostazione della Corte di giustizia. Ora che l'accettazione del primato non è più volontaria, ma effetto di un obbligo giuridico, è stato previsto un sistema alternativo per lo Stato che non si voglia piegare a quella subordinazione che da volontaria è diventata imposta. In questo senso la principale nota di contrappunto alla codificazione del principio di supremazia, più che risiedere nell'art. I - 5 potrebbe essere

Oltre alla Corte Costituzionale italiana e a quella tedesca, di recente anche i Tribunali costituzionali di altri Stati membri, in particolare quello della Francia³⁸³, del Belgio, della Spagna³⁸⁴, della Germania³⁸⁵ e del Regno Unito, hanno riaffermato, teoricamente, l'esistenza potenziale dei controlimiti. Ma, contemporaneamente, gli stessi Tribunali hanno riaperto il dialogo³⁸⁶ con la

identificata nella possibilità di recesso del singolo Stato dall'Unione, in questo senso Cfr. O. POLLICINO, "Tolleranza costituzionale, controlimiti e codificazione del primato del diritto comunitario", in www.forumcostituzionale.it, voce *controlimiti*.

³⁸³ Decisione Conseil constitutionnel n. 2004 – 505 DC.

³⁸⁴ Con la declaración 1/2004 del 13 dicembre 2004 del Tribunal Constitucional spagnolo la dottrina dei controlimiti appare ora pienamente accolta che riafferma in questo modo il suo ruolo di garante supremo della Costituzione e dei suoi principi e valori fondamentali anche nei confronti di eventuali eccessi derivante da ogni nuova fase dell'integrazione europea, in questo senso Cfr. F. DURANTI, "Il Tribunal Constitucional e la nuova Costituzione europea", in www.forumcostituzionale.it, voce *controlimiti*.

³⁸⁵ Con un'ordinanza del 14 ottobre 2004 (2BvR 1481/04), pronunciata all'unanimità. Il Secondo Senato del Tribunale costituzionale federale tedesco (BVerfG) segna una nuova tappa del dialogo tra corti nello spazio costituzionale europeo della tutela dei diritti fondamentali. Applicando la teoria dei controlimiti anche ai rapporti con la CEDU e con la Corte di Strasburgo. I giudici tedeschi ribadiscono i limiti dell'apertura sovranazionale e internazionale dell'ordinamento interno. Tuttavia, si ha una riaffermazione selettiva dei controlimiti che si riduce ad una indiretta conferma dell'ineluttabile processo di integrazione. "I giudici tedeschi sembrano voler continuare ad affermare un dualismo spietato e a praticare un monismo di fatto: quanto più i controlimiti si ribadiscono a parole, tanto meno se ne traggono conseguenze nei fatti. Quasi che essi servano soltanto a dare sicurezza nell'inquieto ma ineluttabile cammino dell'integrazione: sapere di potersi fermare in qualunque momento aiuta a correre più veloci", in questo senso Cfr. F. PALERMO, "Il Tribunale costituzionale federale e la teoria selettiva dei controlimiti", in www.forumcostituzionale.it, voce *controlimiti*.

³⁸⁶ Eppur vero che la Corte Costituzionale italiana in una sua ordinanza, n.165 del 2004, relativa alla questione di falso in bilancio, sembra andare in tutt'altra direzione. Infatti, la Corte sulla base della constatazione che una identica questione era pendente dinanzi alla Corte di Giustizia, ha rinviato, con una 'tecnica' senza precedenti, la causa a nuovo ruolo, rinunciando però a qualsiasi considerazione in ordine alla visione italiana del principio di retroattività della norma penale di favore, principio in questione; rinunciando ad istaurare un dialogo con la Corte di giustizia. O meglio favorendo un dialogo 'a senso unico', ponendosi nella condizione di recepire quanto avrebbe detto la Corte comunitaria, senza però offrire ad essa elementi da cui questa avrebbe eventualmente potuto attingere, in questo senso Cfr. L. AZZENA, "Prospettive evolutive in tema di applicazione del diritto europeo e ruolo dei giudici nazionali", in www.federalismi.it, n. 11/2005. Tale atteggiamento sembra esprimere una rinuncia al dialogo, una rinuncia alla visione positiva dei controlimiti che, una volta che si reputi inattuale la lettura negativa di questi, sembra essere, invece, l'unico modo per recuperare il ruolo della Corte costituzionale relativamente alla protezione e all'affermazione dei diritti, anche di quei diritti europei.

Corte di giustizia della Comunità europea, cercando una maggiore integrazione per le attività giudiziarie, attraverso il rinvio pregiudiziale³⁸⁷, attivato dai Tribunali verso la Corte di giustizia, affinché si sviluppi sempre più il dialogo tra le diverse e molteplici Corti in Europa.

In realtà, esistevano già, e ancora esistono, a tale fine, strumenti molto efficaci, in particolare raccordi informali, conferenze, incontro di studio, colloqui che riuniscono, più volte all'anno, i giudici delle leggi. Esistono colloqui orizzontali, tra le Corti costituzionali nazionali; colloqui verticali, tra singole Corti costituzionali e la Corte di giustizia; colloqui tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia della Comunità europea; si incontrano a cadenza periodica e discutono su temi generali o su specifiche questioni; possono essere anche sotto forma di semplici visite di studio, che non coinvolgono solo i giudici, ma anche assistenti e staff.

È da rilevare che da questa disponibilità al dialogo, una sorta di *soft law* giurisprudenziale, sta nascendo un diritto costituzionale comune in Europa, che potrebbe consentire una "primazia temperata" in modo che possa operare come elemento di snodo di un ordine senza sovrani³⁸⁸. È molto probabile che, vista l'evoluzione di tale disponibilità, il futuro della Costituzione europea dipenderà dalla volontà delle Corti supreme³⁸⁹.

³⁸⁷ Attraverso il rinvio pregiudiziale i giudici nazionali si porrebbero in diretto collegamento con la Corte di Giustizia avviando di conseguenza su un "binario morto" le rispettive Corti Costituzionali; e siccome i giudici inferiori hanno facoltà, ma non l'obbligo, di adire la Corte di giustizia, essi finirebbero con il disapplicare a loro piacimento le leggi nazionali ritenute incompatibili con il diritto comunitario; in questo senso Cfr. M. PATRONO, "Sovranità statale e Costituzione europea", in S. GAMBINO, (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*; Milano, 2006, p. 145 ss.

³⁸⁸ Cfr. T. GROPPI, "La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato", in www.astrid-online.it, 13/2005, voce *Costituzione europea*.

³⁸⁹ "Tanto più esse sapranno esprimere fieramente la tradizione costituzionale del proprio ordinamento per costruire un bene comune, tanto più l'ordinamento costituzionale europeo somiglierà all'immagine che ambiziosamente ritrae il volto dell'Europa: unita nelle diversità. Tanto meno le tradizioni costituzionali troveranno una voce autorevole che le esprima, tanto più velocemente si disperderà la ricchezza del pluralismo e culturale e costituzionale della

I controlimiti, quindi, modificano la loro natura iniziale e diventano, in buona sostanza, l'elemento di integrazione fra gli ordinamenti, tale da poter prevedere e ammettere l'applicazione di norme nazionali, in deroga al diritto comunitario, laddove rechino livelli più elevati di protezione dei diritti o qualora rappresentino gli elementi essenziali e strutturali dell'assetto costituzionale statale.

I controlimiti³⁹⁰, in altre parole, non sono più il rigido muro di confine fra gli ordinamenti, ma, ora, sono il punto di snodo nei rapporti tra Unione europea e Stati membri. Ammettendo che, una norma nazionale può derogare alla norma comunitaria³⁹¹, vengono, in sostanza, legittimati i controlimiti. Detta legittimazione è intesa quale forma dinamica di prevalenza del diritto statale rispetto al caso concreto, e la primazia assume contenuti innovativi e

futura Europa, lasciando spazio o ad una omologazione culturale determinata dalle voci più forti, oppure a sterili battaglie di retroguardia, arroccate sulla contrapposizione tra Costituzioni nazionali ed Europa, degne di ingloriose epoche ormai superate", Cfr. M. CARTABIA, "Unità nella diversità: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali", *Op. Cit.*, p. 611.

³⁹⁰ In una lucida analisi sulle sorti dei controlimiti sono stati sottolineati tutti i paradossi della giurisprudenza costituzionale in materia. "Da una parte, infatti, i controlimiti sarebbero da intendere 'come rigurgito di orgoglio nazionale (... Soprattutto in ragione della considerazione secondo cui è ormai chiaro come) l'intervento del diritto comunitario non costituisca un attentato agli ordinamenti costituzionali nazionali, bensì, piuttosto, uno strumento di notevole potenzialità per dare sviluppo a principi e a valori presenti nelle Costituzioni, ma spesso negletti o dimenticati'. Dall'altra, sarebbe da sottolineare 'la inutilità di questi indirizzi, in quanto nessuno Stato ha avuto il coraggio davvero di dichiarare la prevalenza di un controlimite sulle norme comunitarie...il diritto comunitario (infatti) aggira le garanzie poste a tutela della rigidità delle Costituzioni, grazie ai principi di primauté e di efficacia diretta, che non possono non valere anche rispetto alle norme di rango costituzionale', come il caso Kreil ha bene dimostrato", Cfr. S. GAMBINO, "Diritti fondamentali, costituzioni nazionali e trattati comunitari", *Op. cit.*

³⁹¹ Le deroghe, al momento, risultano assenti nella previsione comunitaria *de jure condendo*, la quale si limita ad affermare libertà e diritti, quando il moderno costituzionalismo esige quanto meno che nelle disposizioni di garanzia si predeterminino anche le categorie dei limiti che potranno essere successivamente sviluppate dal legislatore alle situazioni soggettive di vantaggio. Analogamente assai importante nel moderno costituzionalismo appare l'esatta predeterminazione dei casi nei quali l'esercizio dei poteri limitativi delle libertà sarà riservato alle sole autorità giurisdizionali piuttosto che alle autorità amministrative. Il rischio conseguente è che tutta una serie di importanti libertà possono essere in concreto garantite assai meno che nel nostro ordinamento, in questo senso S. GAMBINO, "Diritti fondamentali, costituzioni nazionali e trattati comunitari", *Op. cit.*

differenti in quanto ammette deroghe a livello nazionale, ai sensi dell'art. I-5 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa³⁹².

Tuttavia, restando fermo quello sopra detto, si potrebbe assistere, quale aspetto in contrasto, ad una possibile rottura della Costituzione europea³⁹³. Infatti, la caratteristica dinamica dell'ordinamento costituzionale europeo porta in sé il rischio di omologazione culturale attraverso il ruolo esercitato dalle istituzioni comunitarie.

Il nuovo quadro istituzionale profilato dal Trattato: creazione di organi-individui, separazione dei poteri e maggiore democraticità.

In generale, le istituzioni sono pesantemente condizionate dalle finalità politiche al cui raggiungimento esse sono preordinate. Questo è il caso in cui si trovano le istituzioni comunitarie le quali hanno il compito, non solo di amministrare, ma anche di consolidare una ben determinata entità politica³⁹⁴.

È stato sostenuto che il potere politico europeo deve fondare la sua legittimità su un sistema di *checks and balances*, nel quale la classica rappresentanza democratica dell'intero popolo, ossia il Parlamento, trovi la

³⁹² Cfr. A. CELOTTO, "Una nuova ottica dei "controlimiti" nel Trattato costituzionale europeo?", in www.forumcostituzionale.it, 2006, voce *Trattato costituzionale europeo*.

³⁹³ In un contesto dove coesistono due Costituzioni, la rottura in seno alla Costituzione europea è manifesta in quanto si verifica un'antinomia di un elevato grado di positività giuridica, tra principi ugualmente fondamentali. In questo caso l'unica via di fuga è rappresentata dal recesso da parte dello Stato in conflitto dall'Unione, ex art. I-60. Tuttavia, l'art. I – 5 dà una ferma ed inequivocabile nel senso di agevolare la formazione di vere e proprie consuetudini interpretative, capaci di consolidarsi in indirizzi stabili di produzione-interpretazione giuridica, quando fa riferimento ai principi strutturali degli ordinamenti nazionali, che, prima di essere validi sul piano della produzione giuridica, devono essere di rilievo per quanto concerne l'attività interpretativa, Cfr. A. RUGGERI, "Trattato costituzionale...", *Op. Cit.*

³⁹⁴ Cfr. A. MICHALSKI, G. BERTRAND, L. R. PENCH, "Il futuro delle istituzioni europee. Alcune conclusioni tratte dall'esercizio "Scenari per l'Europa nel 2010"", in U. DE SIERVO, (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*, Bologna, 2001, p. 283 ss.

sua opportuna integrazione nell'adeguata partecipazione dei rappresentanti delle unità inferiori, Stati nazionali e regioni, attraverso il ricorso a forme post-tradizionali di intervento diretto dei cittadini. Mentre, ogni soluzione che risulti sbilanciata in una sola di queste direzioni debba essere considerata, non solo manchevole dal punto di vista pratico, ma anche insufficiente sotto l'aspetto normativo³⁹⁵.

Nell'ambito della Convenzione sul futuro dell'Europa, le modifiche istituzionali, non sono state oggetto di un Gruppo di lavoro apposito, ma sono state discusse e definite direttamente dal Presidium³⁹⁶. Ciò le ha fatte immediatamente apparire come già acquisite, non più evidentemente negoziabili.

Un elemento rilevante, nelle modifiche previste dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, e quindi ai sensi dell'art. I-19, par. 1 e 2³⁹⁷, è rappresentato dalla fusione dei tre pilastri dell'Unione. Infatti, secondo il dettato previsto dal Trattato in questione, l'Unione non dispone più di istituzioni multifunzionali a seconda dei pilastri, o presenti solo per uno di essi, prevede, invece, che le istituzioni siano tutte rivolte al perseguimento degli obiettivi, dei valori e degli interessi comuni.

È da rilevare che dall'elenco disposto *ex art.* I-19, risulta inserito a pieno titolo il Consiglio europeo tra le istituzioni dell'Unione, sempre dallo

³⁹⁵ Cfr. S. DELLAVALLE, "Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea", in G. ZAGREBELSKY, (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, 2005, p. 142.

³⁹⁶ Cfr. S. TULLO, "La riforma istituzionale tra Convenzione e Conferenza intergovernativa", in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 17 ss.

³⁹⁷ "L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a: promuovere i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni. Tale quadro istituzionale comprende: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio dei ministri, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell'Unione europea. ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dalla Costituzione, secondo le procedure e condizioni da essa previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione."

stesso elenco ne discende che la Corte dei conti e la Banca centrale europea, sono escluse dall'apparato istituzionale principale, ma vengono, successivamente, menzionate nel capitolo II del titolo IV denominato "altre istituzioni e organi consultivi dell'Unione". In realtà, questa nuova previsione delle istituzioni, all'interno di due diversi capitoli lascia intendere che, accanto alle cinque istituzioni principali, coesistono due istituzioni secondarie, appunto Banca centrale europea e la Corte dei conti, che godono anche esse della massima indipendenza nei confronti delle altre istituzioni nello svolgimento dei propri compiti. In altri termini, la Costituzione ha stabilito un nuovo quadro delle istituzioni, "declassandone" alcune, come appunto la Corte dei Conti, e non elevandone altre, come la Banca centrale, sebbene abbia una grande influenza sul futuro dell'Europa³⁹⁸.

Tra le istituzioni principali quattro delle quali, Parlamento, Consiglio europeo, Consiglio dei ministri e Commissione hanno subito modifiche essenziali, mentre la Corte di giustizia ha visto realmente modificate solo alcune delle sue disposizioni.

Le innovazioni più importanti contenute nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa riguardano la strutturazione e le modalità di funzionamento interno di alcune istituzioni. Mentre, risultano di minore rilievo le modifiche riguardo alla revisione delle funzioni e al riassetto dei rapporti tra le istituzioni, anche se le modifiche strutturali potrebbero influenzare, nel lungo periodo, le funzioni stesse e i rapporti tra le stesse istituzioni.

Esistono nell'ambito delle modifiche poste in essere dal Trattato costituzionale almeno tre tipi di tendenze: la tendenza alla personificazione istituzionale; la tendenza verso una migliore definizione delle funzioni e dei poteri; la tendenza ad accentuare il carattere democratico delle istituzioni³⁹⁹.

³⁹⁸ Cfr. M. P. CHITI, "La giurisdizione", in F. BASSANINI, G. TIBERI, (a cura di), *La Costituzione europea*, ASTRID, Bologna, 2004, p. 223 ss.

³⁹⁹ Cfr. L. DANIELE, "Il nuovo quadro istituzionale", in www.giustamm.it – rivista di diritto pubblico, 2005, voce *Istituzioni comunitarie*.

Per quanto riguarda la prima tendenza, ossia la personificazione istituzionale, si intende la creazione di organi composti da un'unica persona⁴⁰⁰. Infatti, la tendenza a creare figure di organi-individui e ad accentuarne sempre più il ruolo e i poteri, rappresenta una rilevante novità rispetto ai trattati istitutivi che hanno inteso creare solo organi collegiali.

In questo senso, la Costituzione accentua la posizione di supremazia del Presidente della Commissione rispetto agli altri membri del collegio e, al contempo, la sua indipendenza rispetto al Consiglio europeo. Infatti, il Presidente della Commissione dovrebbe sganciarsi sempre di più dal potere politico espresso dal Consiglio europeo e diventare piuttosto lo strumento di una solida alleanza con il Parlamento.

L'idea di istituire o rafforzare figure unitarie e unipersonali di questo genere, risponde a diverse esigenze, in particolare c'è bisogno di simboli semplici, diretti e facilmente identificabili, la seconda esigenza è legata al modello della diplomazia personale, e infine, la terza attiene alla necessità di favorire il funzionamento di istituzioni a composizione sempre più numerosa, a causa del notevole aumento degli Stati membri⁴⁰¹.

La seconda tendenza riguarda il principio della separazione dei poteri⁴⁰², in particolare la funzione legislativa. Tuttavia, le analogie con i

⁴⁰⁰ Tuttavia, già con il Trattato di Amsterdam era stato istituito l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune *ex art.* 18, par. 3, TUE. Con il Trattato di Nizza sono stati previsti importanti e specifici poteri in capo al Presidente della Commissione, ai sensi del nuovo disposto dell'art. 217 TCE. Senza dimenticare il precedente meno diretto, ma sempre significativo, del Mediatore europeo, inserito dal Trattato di Maastricht nel Trattato CE. Ma anche il ruolo della Presidenza del Consiglio e ancora di più quello della Presidenza del Consiglio europeo avevano già subito una graduale trasformazione in senso personalistico.

⁴⁰¹ Cfr. L. DANIELE, "Costituzione europea e riforma istituzionale dell'Unione", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 1 ss.

⁴⁰² Nel pensiero politico del settecento il principio della separazione dei poteri era generalmente assunto a caratterizzare un regime politico che non fosse dispotico. Nell'idea di separazione dei poteri erano presenti due componenti: quella della specializzazione, nel senso della distinzione delle competenze, e indipendenza, nel senso che chi svolgeva un compito relativo a una delle tre funzioni non poteva ricevere ordini da chi aveva ruoli nello

modelli nazionali riguardo alla separazione dei poteri sembrano non funzionare. Infatti, se si pensa a tale principio si associa inevitabilmente alle finalità garantiste poste in essere da Montesquieu e alle modalità con cui ha permeato l'organizzazione costituzionale degli Stati contemporanei. All'interno dell'Unione l'introduzione di tale principio serve a garantire non tanto la libertà dei cittadini, quanto la responsabilità, la pubblicità e la trasparenza delle istituzioni⁴⁰³.

L'ultima tendenza è relativa all'incessante ricerca di una sempre maggiore democraticità del processo decisionale dell'Unione.

Sembra che il quadro istituzionale dell'Unione abbia guadagnato, soprattutto, in articolazione e complessità, essendo stati introdotti nuovi organi e nuove forme di intervento, ma senza riuscire a risolvere veramente i nodi più importanti.

Giurisdizione bicefala: La Corte di giustizia e il Tribunale. Il giudiziario europeo e il ricorso da parte dei privati.

La Corte di giustizia mantiene il suo ruolo e le sue funzioni tra le istituzioni, *ex art. I-29*.

Il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa modifica la denominazione della Corte. L'espressione Corte di giustizia dell'Unione europea designa ora ufficialmente la giurisdizione bicefala nel suo insieme, quindi è sinonimo di "giudiziario europeo", riprendendo implicitamente spunti tipici dell'ordinamento britannico. L'istanza suprema viene designata con l'appellativo Corte di giustizia, mentre il Tribunale di primo grado della Comunità europea è stato ribattezzato Tribunale, *ex art. I-29* del Trattato.

svolgimento delle altre, in questo senso Cfr. A. PIZZORNO, "La dispersione dei poteri", in G. BONACCHI, (*a cura di*), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, p. 89 ss.

⁴⁰³ Cfr. C. PINELLI, "Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale europeo", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 171 ss.

Ai sensi dell'art. III-359, la Costituzione prevede la possibilità di istituire Tribunali specializzati presso il Tribunale mediante una legge europea adottata secondo la procedura legislativa ordinaria. Tale legge, adottata su proposta della Corte o della Commissione, stabilisce le regole relative alla composizione di tale Tribunale e precisa la portata delle competenze ad esso conferite. L'art. III -357 della Costituzione istituisce, altresì, un comitato incaricato di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale, preliminarmente alla decisione dei governi degli Stati membri.

Il Trattato non apporta alcuna modifica al mandato della Corte, ma, *ex art. I-29*, precisa che “gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nel settore del diritto dell'Unione”. In questo caso, si tratta, per un verso della formalizzazione nel diritto primario dell'Unione di un principio generale affermato da tempo dalla Corte di giustizia, che aveva portato a significativi condizionamenti comunitari sul diritto processuale degli Stati membri; per altro verso, della generalizzazione di analoghi impegni in alcune importanti direttive di settore⁴⁰⁴.

Tuttavia, risulta facilitato l'accesso dei privati alla Corte, grazie all'apertura del ricorso a qualsiasi persona fisica o giuridica contro, ai sensi dell'art. III-365, “gli atti regolamentari che riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione”. In tale senso, la Costituzione dovrebbe permettere ai cittadini di impugnare più facilmente i regolamenti dell'Unione che fungono da fondamento alle sanzioni, anche se questi non li riguardano personalmente.

⁴⁰⁴ Cfr. M. P. CHITI, “La giurisdizione”, *Op. Cit.*, p. 229.

Il Parlamento europeo: titolare del potere legislativo?

Le riforme introdotte dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, per quanto riguarda il Parlamento europeo, si concentrano su due temi: l'ampliamento dei poteri del Parlamento nelle procedure decisionali dell'Unione; l'istituzione di un nuovo sistema di ripartizione dei seggi tra gli Stati membri. Rispondendo, in questo modo, all'accusa più volte mossa nei confronti delle istituzioni comunitarie, di "carenza di legittimazione democratica"⁴⁰⁵.

Alla stregua delle altre istituzioni, il Trattato costituzionale riunisce le principali disposizioni riguardanti il Parlamento, ai sensi dell'art. I-20, in una unica disposizione nella prima parte del testo, al fine di accrescerne la visibilità.

L'art. I-20 prevede le disposizioni generali relative al Parlamento. Il Trattato costituzionale assegna congiuntamente al Parlamento e al Consiglio dei ministri la funzione legislativa e di bilancio. Al Parlamento viene, quindi, riconosciuta pari dignità con il Consiglio dei ministri, nell'attribuzione di queste due funzioni.

Inoltre, il Parlamento esercita funzioni di controllo politico e di consultazione secondo le condizioni stabilite dal Trattato Costituzionale. La Costituzione prevede che il presidente della Commissione sia eletto dal Parlamento europeo, a maggioranza dei suoi membri, su proposta del Consiglio europeo, tenendo conto dei risultati ottenuti dalle elezioni europee. Inoltre, è importante rilevare che il termine 'elezione' è stato preferito al termine 'approvazione', usato fino ad oggi nel Trattato istitutivo della Comunità europea. Questo nuovo emendamento intende rafforzare l'importanza delle elezioni europee e dello stesso Parlamento, ed evidenzia

⁴⁰⁵ Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, "Parlamento europeo e sistema dei parlamenti nazionali nella costituzione europea", in www.federalismi.it, n. 10/2005.

chiaramente la responsabilità della Commissione dinnanzi al Parlamento stesso.

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non contempla alcun cambiamento per quanto riguarda le modalità di elezione a livello europeo, le quali, ai sensi dell'art. I-20, devono avvenire a suffragio universale diretto, con scrutinio libero e segreto, e permettere ai cittadini di eleggere i loro rappresentanti per un mandato di cinque anni. *Ex art. III-330*, la Costituzione mantiene la base giuridica secondo cui le elezioni europee devono essere organizzate secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri, cosa che in realtà ancora allo stato attuale non è mai accaduto.

Il Trattato costituzionale stabilisce a 750 il numero massimo di seggi, la soglia minima di seggi per Stato membro è fissata a sei deputati, al fine di garantire che, anche negli Stati membri meno popolati, tutte le correnti politiche importanti abbiano la possibilità di essere rappresentate nel Parlamento europeo. Inoltre, per la prima volta nel Trattato è indicato anche il numero massimo di seggi, limitato ora a 96. Invero, al fine di evitare che la questione della ripartizione dei seggi in Parlamento sia oggetto di annose negoziazioni tra gli Stati membri, il Trattato stabilisce le regole di base per tale ripartizione e demanda al Parlamento il compito di elaborare una proposta in materia che dovrà essere adottata all'unanimità dal Consiglio europeo.

Il Trattato costituzionale, infatti, rompe con la tradizione che prevede di fissare nei trattati la ripartizione dettagliata dei seggi tra gli Stati membri. In alternativa, il Trattato stabilisce una norma, *ex art. I-20*, di attribuzione volta a specificare che la rappresentanza dei cittadini sia garantita in modo regressivamente proporzionale.

Con sufficiente anticipo rispetto alle elezioni parlamentari del 2009, il Consiglio europeo dovrebbe adottare all'unanimità, sulla base di una proposta avanzata dal Parlamento e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che stabilisca la composizione del Parlamento.

Le nuove regole di composizione dovranno, dunque, basarsi sulla proposta del Parlamento, che in questo modo vede aumentare la sua influenza in merito alla propria composizione. Così, qualora un ulteriore allargamento imponga di cambiare nuovamente la ripartizione dei seggi, si applicherà una procedura analoga, evitando che la Costituzione debba essere emendata.

Il Trattato costituzionale estende la procedura di codecisione, ribattezzata procedura legislativa ordinaria, ai sensi degli artt. I-34 e III-396, a un gran numero di articoli. Il Parlamento diventa, dunque, colegislatore congiuntamente al Consiglio dei ministri nella quasi totalità dei casi, fatta eccezione per alcuni, pochi in verità, atti per i quali sarà solamente consultato. Le leggi e le leggi quadro⁴⁰⁶, saranno adottate dal Parlamento e dal Consiglio dei ministri, secondo la procedura prevista dall'art. III-396. Il Trattato estende, inoltre, l'applicazione di tale procedura legislativa a un gran numero di articoli, accrescendo così il potere decisionale del Parlamento. Nel caso di determinate leggi e leggi quadro, che vengono adottate secondo una procedura

⁴⁰⁶ Il Trattato CE li nomina rispettivamente 'regolamento' e 'direttiva'. Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa introduce una notevole semplificazione nel sistema degli atti giuridici dell'Unione raggruppandoli in alcune specie fondamentali. Da un lato abbiamo gli atti legislativi, ossia la legge europea e la legge quadro, e gli atti non legislativi ma di portata generale, quali i regolamenti. Dall'altro troviamo le decisioni, atti che in qualche caso possono avere portata generale, e quindi essere uguali ai regolamenti. L'efficacia di tali atti può essere obbligatoria e quindi vincolante per gli Stati membri circa il risultato da raggiungere. Infine, le raccomandazioni e i pareri e sono atti che non hanno forza vincolante, in questo senso Cfr. F. BAZZONI, V. CERULLI IRELLI, "Gli atti dell'Unione", in F. BASSANINI – G. TIBERI, (a cura di), *La Costituzione europea*, ASTRID, Bologna, 2004, p. 205 ss; Cfr., altresì, P. ACCONCI, "Quale gerarchia delle fonti nel nuovo diritto dell'Unione?", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 253 ss.; Cfr., ancora, A. RUGGERI, "“Trattato Costituzionale” e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, al bivio tra separazione ed integrazione", in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 642 ss.; Cfr. R. MASTROIANNI, "Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa", in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1738 ss.; Cfr. R. MASTROIANNI, "Le competenze dell'Unione", in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 390 ss.; Cfr. F. DONATI, "Le fonti del diritto dell'Unione", in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 611 ss.; Cfr. M. DELLA MORTE, F. MARONE, "Dalla direttiva alla legge quadro", in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 677 ss.; Cfr., ancora, B. DE MARIA, "Legge europea e sistema delle fonti", in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 567 ss.

speciale, il Trattato costituzionale prevede, altresì, che il Parlamento sarà consultato o dovrà approvare l'atto in questione.

Inoltre, nella procedura di bilancio, ai sensi degli artt. III-403 a III-409, il Parlamento vede aumentare i propri poteri, in quanto tale procedura è ormai analoga a quella legislativa ordinaria, con lettura unica e conciliazione tra il Parlamento e il Consiglio. È da rilevare che è stata soppressa la vecchia distinzione tra le spese obbligatorie e non obbligatorie, il che significa che il Parlamento esercita la propria influenza sull'intero bilancio⁴⁰⁷.

In altri termini, il Parlamento europeo è sicuramente l'istituzione comunitaria che ha guadagnato di più dal disegno adottato. Infatti, attraverso il Trattato costituzionale, il Parlamento esce definitivamente da quella posizione di secondo piano, quale ancora riveste oggi. In quanto, il Parlamento europeo rispetto al ruolo generalmente riconosciuto ai suoi omologhi nazionali⁴⁰⁸ nei rispettivi ordinamenti costituzionali non è né l'unico, né il principale canale di legittimazione del sistema istituzionale nel suo complesso.

Il ruolo dei parlamenti nazionali: il principio della doppia legittimazione nel nuovo quadro istituzionale comunitario.

Il ruolo dei parlamenti nazionali risulta notevolmente arricchito rispetto alla situazione attuale e pare che si possa cogliere un significativo mutamento

⁴⁰⁷ In effetti, allo stato attuale solo le spese non obbligatorie vengono decise in ultima istanza dal Parlamento.

⁴⁰⁸ Negli ordinamenti nazionali europei il Parlamento è l'unico o il principale canale di legittimazione delle istituzioni in quanto il principio rappresentativo di cui è l'espressione si è imposto sul principio di legittimazione monarchico solo dopo una lunga ed aspra competizione, raggiungendo un compromesso verso soluzioni istituzionali moniste. Al contrario, nelle istituzioni dell'Unione europea a fronte di un iniziale monismo del principio legittimante, identificato nelle democrazie degli ordinamenti nazionali, si è sviluppato un doppio canale di legittimazione, fondato da un lato sulla democrazia interna all'ordinamento comunitario e dall'altro sulla democrazia nazionale, Cfr. A. CANEPA, "La funzione parlamentare in Europa: tra evoluzione del Parlamento europeo e crisi dei Parlamenti nazionali", in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 176 ss.

di prospettiva. Fino ad adesso i parlamenti potevano svolgere solo funzioni esterne all'Unione, esercitando un ruolo di controllo sui propri esecutivi.

Il doppio binario dell'estensione per piccoli passi dei poteri del Parlamento europeo e del recupero dei Parlamenti nazionali nel circuito comunitario sembra cristallizzare il principio della doppia legittimazione delle istituzioni comunitarie nel punto di equilibrio in cui la sola legittimazione democratica diretta, offerta dal Parlamento europeo, non è sufficientemente ampia e la sola legittimazione internazionalistica, portata avanti dagli Stati, non è più compatibile con il livello di persuasività raggiunto dall'ordinamento comunitario. I parlamenti nazionali, insomma, sono inseriti nel quadro delle istituzioni *lato sensu* dell'Unione europea⁴⁰⁹.

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa prevede un controllo nuovo da parte dei parlamenti nazionali sull'operato dell'Unione, in particolare per quanto concerne il principio di sussidiarietà. Ma anche i più ampi poteri di controllo in materia di spazio, di libertà, di sicurezza e giustizia, e di modifica dell'unanimità *ex art. I-24*, che costituiscono traguardi importanti per i parlamenti nazionali.

Il sindacato su Europol e Eurojust permette ai Parlamenti nazionali il controllo sulle attività dell'Unione che attengono direttamente ai cittadini dei singoli Stati membri, facendone i garanti rispetto a intrusioni eccessive, e non giustificate da interessi comunitari, nei diritti delle persone. Le modalità di associazione dei Parlamenti, europeo e nazionali, alle attività di Europol e Eurojust sono fissate con legge europea. Dunque, ogni Stato membro, pur disciplinando l'esercizio della funzione di controllo all'interno del proprio ordinamento, riconosce nella legge europea la definizione dello status dei

⁴⁰⁹ Tale appartenenza in senso lato dei Parlamenti nazionali alle istituzioni comunitarie era già stata rivendicata, per esempio dal Presidente del *Bundestag* Thierse, in occasione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE, tenutasi a Madrid nel giugno 2002, Cfr. C. MORVIDUCCI, "Convenzione europea e Parlamenti nazionali: quale ruolo?", in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, p. 557 ss.

Parlamenti nazionali in relazione alla materia trattata, come se questi fossero parte integrante dell'ordinamento comunitario⁴¹⁰.

Ancora più innovativo, per alcuni versi, il diritto ad essere informati sulle intenzioni del Consiglio europeo di modificare il regime di voto⁴¹¹.

Dunque, i Parlamenti nazionali si vedono riconoscere un ruolo sempre maggiore di controllo nei confronti dell'Unione europea, ruolo nel quale loro potranno porsi come antagonisti oppure come collaboratori della sua attività. Spetta, comunque, ad ogni camera decidere come avvalersi dei nuovi poteri riconosciuti. L'ingresso dei Parlamenti nazionali nel contesto istituzionale dell'Unione europea è un fatto che va valutato positivamente. Tuttavia, tale processo di riforma deve essere accompagnato da un deciso rafforzamento del Parlamento europeo, la cui posizione rischia di essere di fatto indebolita dall'ingresso dei parlamenti in questione⁴¹².

Il Consiglio europeo e il suo Presidente super partes

Il Consiglio europeo⁴¹³ riunisce al suo interno i capi di Stato o di governo degli Stati membri e ai sensi dell'art. I-21 gli viene attribuito il titolo di istituzione ufficiale dell'Unione. È previsto dal Trattato che adotta una

⁴¹⁰ Cfr. A. CANEPA, "La funzione parlamentare in Europa: tra evoluzione del Parlamento europeo e crisi dei Parlamenti nazionali", *Op. cit.*, p. 77 ss.

⁴¹¹ Cfr. C. MORVIDUCCI, "Convenzione europea e ruolo dei Parlamenti nazionali: le scelte definitive", in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, p. 1061 ss.

⁴¹² Cfr. F. PETRANGELI, "Sussidiarietà e parlamenti nazionali: evitare la confusione istituzionale", in www.associazionedeicostituzionalisti.it, voce *parlamenti nazionali*.

⁴¹³ I Consigli europei dagli anni sessanta si sono tenuti senza una cadenza fissa, poi nel 1974 sono stati istituiti in modo più regolare e hanno svolto un ruolo di primo piano nell'integrazione europea. La sua natura e le sue funzioni si sono delineate progressivamente sulla scorta dell'esperienza pratica. L'Atto unico ha citato per la prima volta il Consiglio europeo senza però trasformarlo in istituzione. Il Trattato sull'Unione europea ha definito il mandato al Consiglio europeo, che dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e definisce i suoi orientamenti politici generali. Inoltre, il Trattato UE ha assegnato al Consiglio europeo ruoli specifici nella politica estera e di sicurezza comune e nell'Unione economica e monetaria.

Costituzione per l'Europa che il Consiglio europeo avrà un presidente stabile, il cui mandato durerà due anni e mezzo.

Il Trattato costituzionale istituisce, altresì, il Consiglio europeo come istituzione dell'Unione e gli attribuisce un ruolo nettamente definito e circoscritto, separandone le funzioni da quelle del Consiglio dei ministri. Insomma, il Consiglio europeo smette di essere un collegio di natura internazionalistica che sovrasta le altre istituzioni e diventa un'istituzione dell'Unione europea al pari delle altre.

L'art. I-21 riprende la definizione del ruolo del Consiglio europeo per lo sviluppo dell'Unione. Per quanto concerne l'azione esterna dell'Unione, il Trattato prevede, ai sensi dell'art. III-293, che il Consiglio individui gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione. Mentre, l'attuazione pratica spetta alle altre tre istituzioni.

Tuttavia, il Consiglio svolge un ruolo più concreto nel campo della politica estera e di sicurezza comune. Il Trattato prevede, anche, che determinate decisioni⁴¹⁴, di natura essenzialmente costituzionale, siano adottate dal Consiglio europeo. Infine, il Consiglio svolge un ruolo fondamentale per quanto riguarda le nomine. Tale istituzione non esercita alcuna funzione legislativa e la stessa istituzione si pronuncia per consenso salvo nei casi in cui la Costituzione disponga diversamente.

Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri, dal presidente del Consiglio europeo e dal presidente della Commissione. Ai lavori partecipa anche il ministro degli Affari esteri. Il presidente del Parlamento europeo può essere invitato per essere ascoltato dal Consiglio europeo.

⁴¹⁴ Decisioni riguardanti, ad esempio, la composizione del Parlamento europeo, le modalità del sistema di rotazione della presidenza del Consiglio, il sistema di rotazione paritaria per la composizione della Commissione, la sospensione dei diritti di uno Stato membro in caso di violazione grave e persistente dei valori dell'Unione o il passaggio di una base giuridica dall'unanimità alla maggioranza qualificata.

Detta istituzione si riunisce con cadenza trimestrale, su convocazione del suo presidente il quale, se la situazione lo richiede, può convocare una riunione straordinaria.

Il Presidente del Consiglio europeo viene istituito dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa ed è chiamato ad assumere le funzioni attualmente espletate dai presidenti a rotazione.

Ai sensi dell'art. I-22, il presidente viene eletto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo, e il suo mandato è rinnovabile una sola volta. L'elevazione a due anni e mezzo, con possibilità di rinnovo, della durata del mandato del suo presidente supera il sistema della rotazione semestrale, tipico di un organo ancora al di fuori dell'azione delle istituzioni europee e completamente inadatto ad assicurare la necessaria proiezione dell'Unione nel mondo⁴¹⁵.

In caso di impedimento o di colpa grave, il Consiglio europeo può porre fine al mandato secondo la stessa procedura. Il Presidente presiede e anima i lavori del Consiglio europeo, assicurandone la preparazione e la continuità con il presidente della Commissione e in base ai lavori preliminari del Consiglio Affari generali. Inoltre, si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo.

Egli presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni. Il presidente assicura al suo livello la rappresentanza esterna dell'Unione nel settore della politica estera e della sicurezza comune, fatte salve le responsabilità del ministro degli Affari esteri. Infine, il Trattato costituzionale stabilisce che il Presidente del Consiglio europeo non possa esercitare contemporaneamente un mandato nazionale. È escluso, pertanto, che un capo di governo di uno Stato membro in carica presieda il Consiglio europeo. Tale misura è motivata dal carico di lavoro che la presidenza del

⁴¹⁵ Cfr. L. CARBONE, L. GIANNITI, C. PINELLI, "Le istituzioni europee", in F. BASSANINI – G. TIBERI, (a cura di), *La Costituzione europea*, ASTRID, Bologna, 2004, p. 131 ss.

Consiglio europeo comporta, segnatamente in un'Unione ampliata a 25 membri.

Tuttavia, non è escluso che il presidente del Consiglio europeo possa ricoprire contemporaneamente una carica all'interno di un'altra istituzione europea, creando così i presupposti per una futura fusione delle funzioni di presidente del Consiglio europeo e di presidente della Commissione, qualora gli Stati membri lo ritenessero opportuno.

Insomma, al presidente del Consiglio europeo conviene che sia un primo sopra i suoi colleghi, piuttosto che un semplice *primus inter pares*⁴¹⁶. Dunque, un presidente *super partes* di mediatore tra i membri del Consiglio al fine di assicurarne la coesione ed agevolarne l'assunzione delle decisioni⁴¹⁷, che sicuramente in un'Europa a venticinque se ne sente il bisogno.

Il Presidente del Consiglio europeo assume un ruolo assimilabile a quello di un Capo di Stato nazionale che, in virtù della sua posizione di indipendenza dai governi, si configura come garanzia costituzionale complessiva del corretto funzionamento istituzionale, nonché di promozione dell'interesse comune europeo⁴¹⁸.

⁴¹⁶ Cfr. M. PATRONO, "La forma di governo dell'Unione europea: una breve storia", in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1763 ss.

⁴¹⁷ Cfr. M. A. ORLANDI, "Gli organi di vertice nella forma di governo dell'Unione", in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 239 ss.

⁴¹⁸ Cfr. F. BOSCHI ORLANDINI, "Il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri dal Trattato sull'Unione europea al Trattato Costituzionale", in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 183 ss.

Il Consiglio dei ministri e il sistema di voto a maggioranza qualificata.

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa apporta modifiche rilevanti a tale istituzione. In tale senso il Trattato opera una chiara distinzione tra il Consiglio europeo che, abbiamo detto, riunisce al suo interno i capi di Stato o di governo dei paesi membri e il Consiglio dei ministri che, invece, riunisce i rappresentanti degli Stati membri a livello ministeriale.

Ai sensi dell'art. I-23, il Trattato definisce i principali compiti del Consiglio e ne stabilisce la composizione. Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione di bilancio, nonché funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento. La funzione esecutiva assegnatagli dai Trattati attuali, non è più menzionata in questo articolo, ma è prevista solo dall'art. I-37 inerente agli atti esecutivi. Di norma, infatti, la competenza di esecuzione degli atti è conferita alla Commissione. Tale competenza spetta unicamente al Consiglio nei casi specifici che siano motivati e nel settore della politica estera e di sicurezza comune. Il Consiglio, *ex art. I-25* del Trattato, delibera a maggioranza qualificata, salvo i casi in cui il Trattato disponga diversamente.

Allo stato attuale, nei casi in cui i Trattati non prevedano diversamente, il Consiglio delibera a maggioranza semplice dei suoi membri, il che avviene raramente dato che i Trattati fanno riferimento all'unanimità o alla maggioranza qualificata nella stragrande maggioranza dei casi⁴¹⁹.

Il Trattato, dunque, ha invertito tale logica, la maggioranza qualificata diviene la regola generale, con la conseguente abolizione del riferimento alla maggioranza qualificata da tutti gli articoli interessati.

⁴¹⁹ È importante notare che la ponderazione dei voti in sede di Consiglio, quale quella attualmente prevista dall'art. 205 del Trattato CE, è stata soppressa. Il Trattato prevede un nuovo sistema per l'adozione degli atti a maggioranza qualificata, la doppia maggioranza degli Stati e della popolazione, applicabile a decorrere dal primo novembre 2009.

Relativamente alla composizione del Consiglio, il Trattato riprende le disposizioni in vigore. Il Consiglio è composto da un rappresentante a livello ministeriale nominato da ogni Stato membro. Tale rappresentante è il solo autorizzato a impegnare lo Stato membro e ad esercitare il diritto di voto⁴²⁰.

L'art. I-24 del Trattato stabilisce che il Consiglio si riunisca in formazioni distinte, prevedendo, in particolare, due formazioni del Consiglio: il Consiglio "Affari generali" e il Consiglio "Affari esteri". Il Consiglio "Affari generali" ha il compito di assicurare la coerenza dei lavori delle diverse formazioni del Consiglio. Quando si riunisce in seno a tale formazione, il Consiglio prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con la Commissione. Il Consiglio "Affari esteri", invece, elabora le politiche esterne dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione esterna dell'Unione. Tale formazione è presieduta dal ministro degli affari esteri dell'Unione. Sempre l'articolo in questione prevede che una decisione europea adottata dal Consiglio europeo stabilisca le altre formazioni in cui può riunirsi il Consiglio. Infine, il Trattato costituzionale prevede che il Consiglio si riunisca in seduta pubblica quando delibera e vota su un progetto di un atto legislativo, ai sensi degli artt. I-24 e I-50 del Trattato.

Riguardo alla presidenza del Consiglio, l'art. I-24 del Trattato dispone che tutte le formazioni del Consiglio siano presiedute dai rappresentanti degli Stati membri secondo un sistema di rotazione paritaria, ad eccezione della formazione "Affari esteri" che è presieduta dal ministro degli Affari esteri.

Il Trattato costituzionale non fissa i dettagli del sistema di rotazione⁴²¹, ma dispone che le regole vengano stabilite attraverso una decisione europea

⁴²⁰ Fatta eccezione per la possibilità di delega del diritto di voto al rappresentante di un altro Stato membro *ex art. III – 343*.

⁴²¹ È da rilevare che la Conferenza intergovernativa è già giunta a un accordo sui particolari di tale decisione, essa prevede che : la presidenza del Consiglio è esercitata da gruppi di tre Stati membri, precedentemente determinati, per un periodo di diciotto mesi. I gruppi sono costituiti secondo un sistema di rotazione paritaria degli Stati membri, tenendo conto della

adottata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata. Tale soluzione offre una maggiore flessibilità: il sistema potrà essere modificato, all'occorrenza, senza dover ricorrere alla procedura di revisione costituzionale.

La Commissione europea e la sua nuova composizione.

Il Trattato costituzionale ribadisce, *ex art.* I-26, le funzioni essenziali della Commissione, e in particolare il diritto di iniziativa, la funzione esecutiva, il controllo dell'applicazione del diritto comunitario, l'esecuzione del bilancio e la gestione dei programmi. La Commissione assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, ad eccezione della politica estera e di sicurezza comune, ed avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale. Lo stesso articolo consolida anche il principio della collegialità e della responsabilità dinnanzi al Parlamento. Inoltre, il mandato della Commissione è di cinque anni e la stessa istituzione è tenuta ad esercitare le sue responsabilità in piena indipendenza.

Gli artt. I-26, I-27 e I-28 del Trattato dispongono le principali novità⁴²² introdotte dal Trattato stesso per quanto attiene alla composizione della Commissione, alla designazione e al ruolo del presidente e infine alla funzioni assegnate al futuro ministro degli affari esteri.

Per quanto concerne la composizione, il Trattato costituzionale ha adottato una soluzione vicina a quella adottata dal Trattato di Nizza, la quale prevede il mantenimento di un Commissario per ogni Stato membro, fino al

loro diversità e degli equilibri geografici dell'Unione; ogni membro del gruppo, poi, esercita la presidenza di tutte le formazioni del Consiglio per un periodo di sei mesi. Gli altri membri del gruppo assistono la presidenza in tutti i suoi compiti, sulla base di un programma comune. I membri del gruppo possono convenire tra loro modalità alternative.

⁴²² Le procedure di nomina, sostituzione e sospensione, nonché le altre disposizioni relative all'organizzazione interna del collegio che non sono state emendate rispetto ai corrispondenti articoli del Trattato CE sono riprese negli articoli da III – 347 a III – 352.

raggiungimento di una certa dimensione del collegio, dunque la fissazione di un limite dimensionale al collegio stesso con rotazione paritaria tra gli Stati.

Il Trattato stabilisce che, la prima Commissione, nominata in applicazione del testo stesso del Trattato, quella del 2009, sarà composta da un cittadino di ogni Stato membro, compreso il presidente e il ministro degli affari esteri.

Dal 2014 la composizione della Commissione sarà ridotta e si comporrà di un numero di membri corrispondenti ai due terzi del numero degli Stati membri. Il Consiglio europeo, tuttavia, potrà modificarne il numero. Nella formula ridotta i Commissari saranno selezionati in base ad un sistema di rotazione paritaria tra gli Stati membri. Tale sistema sarà stabilito da una decisione europea, adottata all'unanimità dal Consiglio europeo secondo due principi sostanziali: gli Stati membri sono trattati su un piano di assoluta parità per quanto riguarda la determinazione dell'avvicendamento e del periodo di permanenza dei loro cittadini in seno alla Commissione; ogni Commissione successiva è costituita in modo da riflettere in maniera soddisfacente la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri.

Riguardo alle modalità di designazione del Presidente della Commissione, il Trattato costituzionale non introduce modifiche sostanziali, ma indica in modo chiaro che il Consiglio europeo deve tenere conto dei risultati delle elezioni europee.

Double hatting :il ministro degli Affari esteri.

Last but not least l'istituzione della carica di ministro degli Affari esteri rappresenta una delle principali novità del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. La sua creazione avviene attraverso la via del *double hatting*⁴²³,

⁴²³ Cfr. L. CARBONE, L. GIANNITI, C. PINELLI, "Le istituzioni europee", *Op. Cit.*, p. 171.

o doppio cappello, ossia l'intreccio fra la designazione del Ministro degli Affari esteri da parte del Consiglio europeo e la duplice appartenenza dello stesso alla Commissione e al Consiglio "Affari Esteri", ciò si ripercuote tanto sulle funzioni, quanto sulle sue responsabilità.

Attraverso la figura del Ministro degli Affari esteri, l'azione esterna dell'Unione europea dovrebbe acquisire maggiore efficacia e coerenza. Tale innovazione istituzionale deriva dalla fusione delle funzioni dell'Alto rappresentante per la PESC e del Commissario per le relazioni esterne. La creazione della figura di ministro degli Affari esteri è prevista dall'art. I-28 del Trattato e avrà l'incarico di attuare la politica estera di sicurezza comune e la politica estera di sicurezza e di difesa, attraverso gli strumenti di cui dispone. Tuttavia, tale potestà non è esclusiva del ministro, perché, anche la Commissione assicura la rappresentanza esterna dell'Unione.

Il ministro viene nominato dal Consiglio europeo attraverso una delibera a maggioranza qualificata, con l'accordo del presidente della Commissione. Inoltre, il Consiglio europeo può mettere fine alla sua carica applicando la medesima procedura. Il ministro degli Affari esteri è anche vicepresidente della Commissione. In tale ambito il ministro è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione. Nell'ambito di tale istituzione il ministro ha l'incarico di gestire le relazioni esterne e di coordinare gli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione.

Ai sensi dell'art. III-292, il Consiglio dei ministri e la Commissione assistiti dal ministro degli Affari degli esteri, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine. Dunque, il ministro degli Affari esteri rivestirà un "doppio incarico": sarà nel contempo mandatario del Consiglio dei ministri per la politica estera e di sicurezza comune e uno dei vice presidenti della Commissione.

Il ministro rappresenta l'Unione europea nelle questioni attinenti alla politica estera e di sicurezza comune, conduce il dialogo politico a nome dell'Unione ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni

internazionali e in occasione di conferenze internazionali. Infatti, *ex art. III-305*, il ministro è tenuto a garantire il coordinamento delle azioni degli Stati membri nelle organizzazioni internazionali. Di conseguenza, può essere chiamato a presentare la posizione dell'Unione in merito ad una determinata materia davanti al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, su richiesta degli Stati membri che ne fanno parte, qualora l'Unione abbia stabilito una determinata posizione su detta materia.

Infine, il ministro degli Affari esteri avrà l'incarico di dirigere un servizio diplomatico costituito da delegazioni presenti in quasi 125 Paesi. Infatti, *ex art. III-296* del Trattato, è prevista la creazione di un servizio europeo per l'azione esterna che affiancherà il ministro nell'esercizio delle sue funzioni.

CONCLUSIONI

Il Trattato di Nizza non rappresenta, al pari del Trattato di Amsterdam, un passaggio fondamentale del processo di integrazione europea, come è stato, invece, il Trattato di Maastricht; né sono stati realizzati mutamenti significativi nell'ambito dell'assetto istituzionale comunitario, sebbene rappresentasse l'obiettivo auspicato.

Tutto sommato, a nostro parere, il Trattato di Nizza ha, comunque, posto le basi di un futuro cambiamento dell'Unione europea, proponendo una maggiore integrazione agli Stati membri, anche in virtù della Carta dei diritti fondamentali.

Il processo *post-Nizza*, avviato all'indomani dell'entrata in vigore del Trattato di Nizza, oltre a delimitare in modo più preciso le competenze tra l'Unione e gli Stati membri, stabilire lo statuto della Carta fondamentale, semplificare i Trattati e stabilire il ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito istituzionale europeo, avrebbe dovuto portare ad una profonda revisione e ad un deciso rafforzamento della struttura istituzionale comunitaria al fine di realizzare anche le condizioni politiche, non solo e non tanto per allargare, ma, soprattutto, per permettere all'Unione allargata di mantenere quanto acquisito in precedenza, realizzando, in tale senso, gli obiettivi previsti dai Trattati.

In altri termini, nonostante l'abrogazione del Protocollo sull'allargamento allegato al Trattato di Amsterdam, operato dal Trattato di Nizza, il *post - Nizza*, dà seguito alla seconda parte di quello stesso Protocollo, in cui si prevedeva che, nella prospettiva di un grande allargamento dell'Unione, si doveva procedere ad un riesame globale.

A nostro parere sembrerebbe che questo momento sia stato visto come l'ultima occasione per riesaminare, in previsione dell'allargamento, il ruolo e i

rapporti delle istituzioni, al fine di rispondere in maniera più decisa al bisogno, richiesto dai 'Signori dei Trattati', di maggiore coerenza e politicizzazione dell'attività delle stesse istituzioni.

Dunque, abbiamo avuto modo di constatare che alla base del Trattato di Nizza vi è un compromesso fra la posizione degli Stati membri favorevoli ad un allargamento, incondizionato, dell'Unione e quella degli Stati preoccupati nel ritenere che, detto allargamento, in qualche modo, potesse essere causa di un rallentamento, o addirittura, che potesse rappresentare un fattore determinante, tale da mettere in discussione tutto il processo di integrazione europea avvenuto in più di cinquant'anni.

Insomma, l'Europa di oggi è l'Europa del mercato unico e non più solo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, è l'Europa della moneta unica, della Carta dei diritti fondamentali, della cittadinanza, dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia è l'Europa della Convenzione e della Costituzione, così come abbiamo incipriato.

Il processo di allargamento ha modificato, senza ombra di dubbio, l'identità europea, in particolare ha segnato il passaggio dalla vecchia identità, essenzialmente economica e, forse in qualche modo anche culturale, alla nuova identità, di tipo giuridico-politica.

La dialettica, a lungo coltivata, tra sostenitori di un rafforzamento dell'integrazione e sostenitori dell'allargamento, se non ha condotto ad una assolutizzazione delle rispettive posizioni, ha dato magari, e nel corso del tempo, alcuni risultati.

Le questioni, in altri termini, che erano rimaste insolute, già ad Amsterdam, non sono state risolte, neanche, con il Trattato di Nizza e, perciò, sono state demandate ad un'ulteriore decisione politica e ad una successiva trattazione giuridica, un nuovo Trattato, in seno all'Unione europea.

Ciò potrà avvenire solo se gli Stati membri dell'Unione decidano all'unisono di cedere quasi completamente la loro sovranità. Ma crediamo,

sebbene sia auspicabile in un'ottica essenzialmente comunitarista, che da un punto di vista costituzionale rappresenti una rinuncia troppo elevata per ogni ordinamento giuridico nazionale.

È molto probabile, visti gli esiti dei recenti eventi, i referendum avvenuti in Francia e nei Paesi Bassi, che l'Europa viva un periodo di stasi, in cui tutti gli Stati membri continuino a limitare non decidano di perdere, in maniera quasi completa, la loro sovranità nazionale.

Molte sono, infatti, le problematiche legate alla ratifica della Costituzione europea, ma tutte, in sostanza, derivano dalla paura da parte degli Stati membri di perdere, sotto il profilo sostanzialmente giuridico, ma anche politico, la propria sovranità nazionale. Sebbene, nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa vi sia la sostanziale sopravvivenza del *deficit democratico*, *deficit sociale* e *deficit internazionale*, che da sempre hanno caratterizzato l'ordinamento e le istituzioni comunitarie, mettendo in questo modo a serio rischio la democrazia europea. Ciò ha suscitato negli Stati membri sempre una certa reticenza, non solo a cedere, ma anche a limitare la loro sovranità, se non per motivi legati strettamente all'interesse economico. In quanto, un simile processo di integrazione sovranazionale fra ordinamenti nazionali si accompagni ad una contestuale crisi degli Stati nazionali, relativamente ai suoi elementi costitutivi, popolo, territorio e sovranità.

Infatti, oggi, è opinione diffusa sostenere che l'apertura della sovranità statale, verso fenomeni internazionali di diverso tipo e di diversa importanza, dipenda dalla crisi che le costituzioni nazionali si trovano ad affrontare. Tuttavia, quello che, crediamo, non sia chiaro agli occhi degli Stati membri, è che l'Unione europea, non è protesa a demolire ogni forma, già, esistente di sovranità a favore di un universalismo dei diritti, e non è neanche predestinata a seguire le vie più o meno note dello Stato federale, bensì rappresenti un'Unione europea formata da "sovranità limitate", legate tra loro da un patto costituzionale, riconoscendo, così, l'esistenza di un pezzo non irrilevante della

loro esperienza di soggetti costituzionali su un piano che non è più nazionale, che non è più nell'orbita tradizionale della singola sovranità nazionale, che è in sostanza comune.

In altri termini, a nostro avviso, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, non ha nessuna velleità di esprimere una sovranità a sé stante, nessuna soggettività superiore a quelle rappresentate negli Stati membri, ma vuole stabilire, semplicemente, l'esistenza di un legame qualitativamente più impegnativo tra gli stessi Stati membri, un legame che sia basato sulle tradizioni costituzionali comuni, e non solo basato su reciproche convenienze sul piano economico.

Insomma, non c'è nessuna sovranità da affermare attraverso lo strumento costituzionale, e peraltro, il tentativo di ripercorrere a tale proposito le vie già note del diritto pubblico statale, ed anche delle costituzioni democratiche, ha rappresentato, storicamente, un fallimento.

Dunque, lo Stato membro dell'Unione europea continua ad essere uno Stato sovrano, sebbene limitato all'esercizio di determinati poteri, ma non è una limitazione della sovranità in se stessa. Nonostante, sia vero che la primazia del diritto comunitario sul diritto degli Stati membri costituisca una delle chiavi affinché possano essere compresi i rapporti tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e l'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

Ora, dopo la firma del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, il problema si pone riguardo alla primazia a livello costituzionale, in quanto per la primazia del diritto comunitario sul diritto degli Stati membri a livello ordinario, ossia a livello legislativo, benché trovi il suo fondamento giuridico in maniera diversa nei vari ordinamenti dei venticinque Stati membri, il problema non si pone. Insomma, nonostante l'introduzione, da circa quarant'anni, in via giurisprudenziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, del primato del diritto comunitario sugli ordinamenti nazionali, gli Stati membri, a ragione, non sono ancora pienamente soddisfatti.

Torna qui l'antica questione dei controlimiti rispetto alla cessione di sovranità fatta in funzione dell'integrazione sovranazionale. Se la teoria dei controlimiti dovesse essere intesa nel senso più puro, quale patrimonio di valori comunque intangibile dall'ordinamento comunitario, si avrebbe una integrale e scrupolosa salvaguardia delle sfere di competenza, in cui si esprime e pretende rispetto il valore dell'autonomia, che porterebbe ad escludere qualsiasi alterazione da parte del diritto sovranazionale, e in particolare del diritto comunitario, dell'ordinamento costituzionale, relativamente alle competenze, tali da sacrificare il principio, appunto, dell'autonomia stessa. È pur vero che, in una fase dell'evoluzione dell'ordinamento costituzionale europeo, in cui la tendenza all'omologazione dei valori costituzionali, in tutto il continente europeo, subisce una forte accelerazione a causa della scrittura di un testo costituzionale, la riserva sull'interpretazione e sulla salvaguardia dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale nazionale costituisce uno strumento, forse l'unico, per proteggere l'identità costituzionale nazionale.

Tuttavia, il salto rispetto alle tesi sostenute in passato è dato dal fatto che, mentre per la Corte di giustizia della Comunità europea il primato del diritto comunitario sul diritto interno è sempre stato affermato senza condizioni o riserve, ora ai sensi dell'art. I-5 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa viene riconosciuta l'intangibilità, non solo delle tradizioni costituzionali comuni, ma soprattutto dei principi strutturali di ogni ordinamento costituzionale, e in questo senso si intende europeizzato.

La presa di posizione del Trattato costituzionale sul rispetto, appunto, delle costituzioni e del patrimonio costituzionale comune, porta, se non ad accantonare, comunque a ridimensionare l'importanza della resistenza opposta dai Tribunali costituzionali all'invasività del diritto comunitario.

Sembrerebbe, che il Trattato si sia arreso alla resistenza posta dai giudici costituzionali, accettando, sostanzialmente, le riserve che sono alla base della dottrina dei controlimiti. Infatti, fino al Trattato costituzionale vi era

una divergenza insanabile, la Corte di giustizia sosteneva la tesi del primato pieno dell'ordinamento sovranazionale sull'ordinamento interno, mentre le Corti costituzionali nazionali, in particolare quella italiana e quella tedesca, sostenevano la possibilità di una resistenza di norme e principi nazionali, in particolare di rango costituzionale, alla prevalenza del diritto comunitario, elaborando appunto la dottrina dei controlimiti.

Dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa in avanti non solo si positivizza quanto consolidato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità europea, ma viene ampliata la portata della primazia a tutto il diritto dell'Unione europea. Emerge, quindi, una visione dinamica della primazia, che ammette i limiti costituzionali nazionali. Viene legittimata, in sostanza, la dottrina dei controlimiti sia relativamente ai principi supremi contenuti negli ordinamenti costituzionali, sia in relazione alla tutela dei diritti fondamentali. Dunque, l'Unione europea da un lato assicura che i diritti vadano tutelati al livello più elevato possibile, anche a discapito della primazia del diritto europeo, ma nello stesso tempo esclude che possa interferire con le strutture politiche fondamentali degli Stati. Seppure si dovesse intendere il diritto dell'Unione quale fonte superiore rispetto ai diritti nazionali, tuttavia tale primazia non può non consentire il rispetto delle identità nazionali e la tutela dei diritti umani.

Anche altri Tribunali costituzionali europei, hanno riaffermato, teoricamente, l'esistenza potenziale dei controlimiti. Ma, contemporaneamente, gli stessi Tribunali hanno riaperto il dialogo, interrotto in passato o in alcuni casi mai aperto, con la Corte di giustizia della Comunità europea, cercando una maggiore integrazione per le attività giudiziarie attraverso il rinvio pregiudiziale, attivato dai Tribunali verso la Corte di giustizia, affinché si sviluppi sempre più il dialogo tra le diverse e molteplici Corti in Europa.

In realtà, esistevano già, e ancora esistono, a tale fine, strumenti molto efficaci, in particolare accordi informali, conferenze, incontro di studio,

colloqui che riuniscono, più volte all'anno, i giudici delle leggi. Esistono colloqui orizzontali, tra le Corti costituzionali nazionali; colloqui verticali, tra singole Corti costituzionali e la Corte di giustizia; colloqui tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia della Comunità europea; si incontrano a cadenza periodica e discutono su temi generali o su specifiche questioni; possono essere anche sotto forma di semplici visite di studio, che non coinvolgono solo i giudici, ma anche assistenti e staff.

È da rilevare che da tale disponibilità al dialogo, una sorta di *soft law* giurisprudenziale, sta nascendo un diritto costituzionale comune in Europa, che potrebbe consentire una "primazia temperata" in modo che possa operare come elemento di snodo di un ordine senza sovrani. È molto probabile che, vista l'evoluzione di tale dialogo, il futuro della Costituzione europea, è probabile che in questo senso dipenderà dalla volontà delle Corti supreme.

I controlimiti, quindi, modificano la loro natura iniziale e diventano, in buona sostanza, l'elemento di integrazione fra gli ordinamenti, tale da poter prevedere e ammettere l'applicazione di norme nazionali, in deroga al diritto comunitario, laddove rechino livelli più elevati di protezione dei diritti o qualora rappresentino gli elementi essenziali e strutturali dell'assetto costituzionale statale.

I controlimiti, in altre parole, non sono più il rigido muro di confine fra gli ordinamenti, ma, ora, sono il punto di snodo nei rapporti tra Unione europea e Stati membri. Ammettendo che, una norma nazionale può derogare alla norma comunitaria, vengono, in sostanza, legittimati i controlimiti. Detta legittimazione è intesa quale forma dinamica di prevalenza del diritto statale rispetto al caso concreto. In questo caso si assisterebbe, tuttavia, ad una possibile rottura della Costituzione europea. Infatti, la caratteristica dinamica dell'ordinamento costituzionale europeo porta in sé il rischio di omologazione culturale attraverso il ruolo esercitato dalle istituzioni comunitarie.

Aspettiamo l'evolversi degli eventi: avremo dunque una Costituzione europea? Certamente non sarà il testo firmato a Roma, dovrà essere negoziato ulteriormente, a causa del rifiuto di ratifica da parte della Francia e dell'Olanda, rifiuto espresso, ricordiamo, attraverso l'istituto del referendum. Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa passa alla storia non in sé, ma come apertura di una nuova fase nel processo di integrazione, destinato a compiersi attraverso una effettiva condivisione di sovranità.

La soluzione, a nostro parere, si avrà se continuerà il dialogo tra le Corti, sia Corti costituzionali nazionali e sia Corte di giustizia, e se i popoli europei decideranno di approfondire l'integrazione comunitaria pervenendo ad una effettiva 'casa comune'. È indubbio che se mai si perverrà ad un processo di autodeterminazione dei popoli europei non potrà mancare il ricorso alla legittimazione costituente, propria di un ordinamento sociale che si costituisce come comunità politica statualmente organizzata in Stato, superando in tal modo le pur originali formule fin qui seguite di una entità giuridica, quella comunitaria, a metà tra organizzazione internazionale e Stato nazionale.

Ed oggi più che mai il pensiero va alla riflessione che lo stesso Spinelli fece valutando l'integrazione europea fino al 1984: "fin qui si può meditare e descrivere; oltre l'azione prende il posto della meditazione".

Bibliografia

Dottrina

A. V. V., *L'allargamento da 15 a 25 paesi rafforzerà l'Unione Europea?*, Atti Congresso internazionale Grand Hotel des Iles Borromées, Stresa, 21 -22 maggio 2004, Milano, 2005.

ABRESCIA M., “Sulla necessità di raccordare procedure “costituzionali” europee e nazionali: le Regioni italiane nel nuovo Trattato costituzionale”, in www.forumcostituzionale.it, voce *istituzioni comunitarie*.

ACCONCI P., “Quale gerarchia delle fonti nel nuovo diritto dell’Unione?” , in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2005, p. 253 ss.

ALBINO L., *La progressiva costituzionalizzazione dell’Unione Europea*, Torino, 2005.

ALBINO L., “La Costituzione per l’Europa e la convenzione europea dei diritti dell’uomo”, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 1181 ss.

ALCINO F., “Francia . Referendum popolare del 29 maggio 2005 sul progetto di legge di ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 1070 ss.

ALLEGRETTI U., “Proposta per l’Europa”, in *Democrazia e Diritto*, 2005.

ALLEMAND F., “L’élargissement de l’Union économique et monétaire : enjeux et risques”, in *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, N°476, 2004, p. 153 ss.

AMATO G. , “Il contesto istituzionale europeo”, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 11 ss.

AMIRANTE C., *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003.

AMIRANTE C., *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Torino, 2001.

APOSTOLI A., *La “Carta dei diritti” dell’Unione europea*, Brescia, 2000.

ATRIPALDI V., “Verso un Trattato che stabilisce una Costituzione per l’Europa”, in V. ATRIPALDI, R. MICCU’, (a cura di), *L’omogeneità costituzionale nell’Unione europea*, Padova, 2003, p. 28.

ATRIPALDI V., MICCU’ R., (a cura di), *L’omogeneità costituzionale nell’Unione Europea*, Padova, 2003.

AZZARITI G., “Il Trattato costituzionale europeo: un corpo senz’anima”, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 413 ss.

AZZENA L., “Prospettive evolutive in tema di applicazione del diritto europeo e ruolo dei giudici nazionali”, in www.federalismi.it, n. 11/2005.

BARBERA A., “La Carta europea dei diritti una fonte di ri-cognizione?”, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2001, p. 241 ss.

BARILE P., CHELI E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1998.

BAZZONI F., CERULLI IRELLI V., “Gli atti dell’Unione”, in F. BASSANINI – G. TIBERI, (a cura di), *La Costituzione europea*, ASTRID, Bologna, 2004, p. 205 ss.

BARBASO F., “L’allargamento all’Europa dell’est : benefici e sfide”, in A.A.V.V., *L’allargamento da 15 a 25 paesi rafforzerà l’Unione Europea?*, Milano, 2005, p. 87 ss.

BARTOLE S., “Osservazioni conclusive”, in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L’Europa di domani: verso l’allargamento dell’Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 367 ss.

BARTOLONI M. E., “La tutela giurisdizionale nell’ambito del secondo e terzo pilastro UE”, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 170 ss.

BASSANINI F., TIBERI G., (a cura di), *La Costituzione europea*, ASTRID, Bologna, 2004.

BAZOLI G., “Riflessioni sulla Costituzione europea in occasione della presentazione del libro di Astrid “La Costituzione europea. Un primo commento””, in www.astrid-online.it, voce *costituzione per l’Europa*.

BENAZZO A., “Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 838 ss.

BESOSTRI F. C. , “Valori costituzionali e adesione all’Unione europea : gli Stati baltici”, in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L’Europa di domani: verso l’allargamento dell’Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 277 ss.

BEUTLER B., BIEBER R., PIPKORN J., STERIL J., WEILER J. H. H., *L’Unione Europea*, Bologna, 2001.

BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2004.

BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A., *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Bologna, 2001.

BONACCHI G., (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001.

BONELLI E., “Le prospettive finanziarie dell’ U. E. dopo la bocciatura del Trattato costituzionale”, in www.giustamm.it, 2006.

BOSCHI ORLANDINI F., “Il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri dal Trattato sull’Unione europea al Trattato Costituzionale”, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 183 ss.

CALVANO R., “La Corte costituzionale e il nuovo orizzonte della tutela multilivello dei diritti fondamentali alla luce della riflessione di S. Panunzio”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006.

CANEPA A., “La funzione parlamentare in Europa: tra evoluzione del Parlamento europeo e crisi dei Parlamenti nazionali”, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 176 ss.

CANNIZZARO E., “La Costituzione pluralista. A proposito della natura giuridica del Trattato costituzionale”, *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2005, p. 1 ss.

CANTONI S., “Unione europea – Trattato di Nizza (Carta dei diritti fondamentali)”, in *DIGESTO – delle discipline pubblicistiche*, p. 776 ss.

CARAVITA DI TORITTO B., “Parlamento europeo e sistema dei parlamenti nazionali nella Costituzione europea”, in www.federalismi.it, n.10/2005.

CARBONE L., GIANNITI L., PINELLI C., “Le istituzioni europee”, in F. BASSANINI – G. TIBERI, (a cura di), *La Costituzione europea*, ASTRID, Bologna, 2004, p. 131 ss.

CARETTI P., DE SIERVO U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1999.

CARETTI P., “Il Tribunal constitutional e il Conseil constitutionnel sulla Costituzione per l’Europa”, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 416 ss.

CARETTI P., “La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa”, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2005, p. 371 ss.

CARRINO A., (a cura di), *Kelsen e il problema della sovranità*, Napoli, 1990.

CARTABIA M., “Allargamento e diritti fondamentali nell’Unione europea. Dimensione politica e dimensione individuale”, in S. GUERRIERI – A. MANZELLA – F. SDOGATI, (a cura di) *Dall’Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 123 ss.

CARTABIA M., “Ispirata alla volontà dei cittadini degli Stati d’Europa”, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 7 ss.

CARTABIA M., “La ratifica del trattato costituzionale europeo e la volontà costituente degli Stati membri, in www.forumcostituzionale.it, voce *trattato costituzionale europeo*.

CARTABIA M., ““Unità nella diversità”: il rapporto tra la Costituzione europea e le Corti nazionali”, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2005, p. 582 ss.

CARTABIA M., “La scrittura di una Costituzione europea e i poteri dei giudici”, in www.astrid-online.it, voce *Costituzione europea*.

CARUSO F., “Dalla Convenzione alla Conferenza intergovernativa: aspetti giuridici”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. XVII ss.

CARUSO F., “L’integrazione europea dopo i referendum in Francia ed Olanda”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. XV ss.

CELOTTO A., “Il primato del diritto europeo nel Progetto di Costituzione”, in www.giustamm.it – rivista di diritto pubblico, 2004, voce *Costituzione europea*.

CELOTTO A., “Una nuova ottica dei “controlimiti” nel Trattato costituzionale europeo?”, in www.forumcostituzionale.it, 2006, voce *Trattato costituzionale europeo*.

CHITI E., MANZELLA G. P., MIRANDA DE SOUSA J. P., “La Corte di Giustizia”, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall’Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 211 ss.

CHITI M. P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 1999.

CHITI M. P., “La giurisdizione”, in F. BASSANINI, G. TIBERI, (a cura di), *La Costituzione europea*, ASTRID, Bologna, 2004, p. 223 ss.

CIAMMARICONI A., DI GREGORIO A., “Il referendum nei nuovi Stati membri dell’Unione europea”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1406 ss.

CLAES M. , “Le clausole europee nelle costituzioni nazionali”, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 283 ss.

COCCONI M., “Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell’istruzione e della formazione professionale nella costruzione della dimensione sociale dell’Unione Europea”, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, Vol. VI., pag. 1411 ss.

COLOMBO A., “I confini dell’Europa e l’identità europea”, in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L’Europa di domani: verso l’allargamento*

dell'Unione. *Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 89.

CONTALDI G., “La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge “La Pergola””, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 515 ss.

CORTESE E., “Sovranità (storia)”, in *Enciclopedia del diritto*.

COSTANZO P., *Testi normativi per lo studio del diritto costituzionale italiano ed europeo*, Torino, 2005.

COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2006.

DANIELE L., “Costituzione europea e riforma istituzionale dell'Unione”, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 1 ss.

DANIELE L., “Il nuovo quadro istituzionale”, in www.giustamm.it – rivista di diritto pubblico, voce *istituzioni comunitarie*.

D'ANDREA A., “Irrigidire la revisione costituzionale? Le ragioni del sì”, in www.forumcostituzionale.it, 2006.

DELLAVALLE S., “Necessità, pensabilità e realtà della Costituzione europea”, in G. ZAGREBELSKY, (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, 2005, p. 142.

DELLA MORTE M., MARONE F., “Dalla direttiva alla legge quadro”, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 677 ss.

DE MARIA B., “Legge europea e sistema delle fonti”, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 567 ss.

DE MINICO G., “Dall'incontro di Laeken alla Costituzione europea”, www.forumcostituzionale.it, voce *Convenzione europea*.

DE SIERVO U., (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*, Bologna, 2001.

DE SIERVO U., (a cura di), *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001.

DE SIERVO U., “La difficile Costituzione europea e le scorciatoie illusorie”, in U. DE SIERVO, (a cura di), *La difficile costituzione europea*, 2001, p. 109 ss.

DE VERGOTTINI G., “Tradizioni costituzionali comuni e costituzione europea”, in www.forumcostituzionale.it, voce *costituzione europea*.

DE WITTE B., “La dimensione nazionale della revisione dei Trattati europei”, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 39 ss.

DI GREGORIO A., “Giustizia costituzionale e diritto internazionale nei paesi dell’Europa centro-orientale e balcanica”, in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L’Europa di domani: verso l’allargamento dell’Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 285 ss.

DI PAOLO G., “Italia: autorizzazione e ratifica del Trattato per una Costituzione europea”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 672 ss.

DI TURI C., “La prassi giudiziaria relativa all’applicazione della Carta di Nizza”, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2002, p. 682.

DONATI F., “Le fonti del diritto dell’Unione”, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2005, p. 611 ss.

DRAETTA U., “Europa a 25, ombre sulla governabilità. Tra opportunità economiche e difficoltà politiche”, in www.unicatt.it, voce *allargamento europeo*.

DUBOS O., PONTTHOREAU M.C., “Usi e abusi del referendum francese sulla “Costituzione europea””, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 659 ss.

DURANTI F., “Il Tribunal Constitucional e la nuova Costituzione europea”, in www.forumcostituzionale.it, voce *controlimiti*.

FENUCCI F., “L’allargamento dell’Unione europea: i requisiti politici, giuridici ed economici”, in *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione* – Atti del convegno dell’Associazione di diritto pubblico

comparato ed Europeo, Teramo, Università degli Studi, 27 – 28 giugno 2003, Torino, 2004, p. 147 ss.

FERRARI BRAVO L., MOVERO MILANESI R., *Lezioni di diritto comunitario*, Vol. I, Napoli, 2002.

FERRARI BRAVO L., DI MAJO F. M., RIZZO A., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001.

FIORAVANTI M., *Costituzione*, Bologna, 1999.

FIORAVANTI M., MANNONI S., “Il “Modello Costituzionale” europeo: tradizioni e prospettive”, in G. BONACCHI, (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, p. 32.

FLORIDIA G. G., “Il costituzionalismo “a sovranità limitata” tra paradosso e necessità”, in *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione – Atti del convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed Europeo*, Teramo, Università degli Studi, 27 – 28 giugno 2003, Torino, 2004, p. 1 ss.

FLORIDIA G. G., SCIANNELLA L. G. , “Al di là di Salonicco. Gli ultimi lavori della Convenzione europea”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1191 ss.

FRANCIOSI, “I progetti “Ulisse” e “Penelope” per il processo costituente europeo”, in www.forumcostituzionale.it, voce *Costituzione europea*.

FROSINI V., “Kelsen e le interpretazioni della sovranità”, in A. CARRINO, (a cura di), *Kelsen e il problema della sovranità*, Napoli, 1990, p. 31.

GAJA G., *Introduzione al diritto comunitario*, Bari, 1999.

GALLOWAY D., *Treaty of Nice and Beyond*, Sheffield, 2001.

GAMBINO S., *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Milano, 2004.

GAMBINO S., “Il diritto costituzionale europeo comune fra teoria costituzionale e prassi”, in www.federalismi.it, n. 12/2005.

GAMBINO S., “Diritti fondamentali, costituzioni nazionali e trattati comunitari”, in www.federalismi.it , n. 4/2006

GAMBINO S., (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002.

GAMBINO S., (a cura di), *Costituzionalismo Europeo e Transizioni democratiche*, Milano, 2003.

GAMBINO S., (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006.

GANINO M., *La revisione costituzionale nei Paesi dell'Europa orientale*, relazione presentata al convegno *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*, Arcavacata, 22-23 maggio 2006.

GANINO M., "Democrazia e diritti umani nelle costituzioni dei paesi dell'Europa orientale", in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 113 ss.

GANINO M., VENTURINI G., *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione – Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, Milano, 2001.

GERBASI G., "I rapporti tra l'Unione europea e il sistema CEDU", M. SCUDIERO, (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 1161 ss.

GIANNINI M. S., "Sovranità (diritto vigente)", in *Enciclopedia del diritto*.

GIANNITI L., "Il ruolo dei parlamenti nazionali nei lavori della Convenzione europea", in www.forumcostituzionale.it, voce *istituzioni comunitarie*.

GIANNITI L., "Il Rappresentante esterno", in www.forumcostituzionale.it, voce *Costituzione europea*.

GIANNITI L., "La ratifica italiana del Trattato costituzionale europeo", in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 664 ss.

GIANNITI L., "Nota sul dibattito in merito alle riforme istituzionali", in www.forumcostituzionale.it, voce *Costituzione europea*.

GIUSTI S., “Verso la grande Europa. I criteri per l’adesione”, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall’Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 118.

GOZI S., “Il Consiglio e la Commissione”, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall’Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 151 ss.

GRAGLIA P. S., *L’Unione Europea*, Bologna, 2002.

GRECO E., PADOA-SCHIOPPA T., SILVESTRI S., “Europa oltre la crisi quindici punti per la politica europea dell’Italia”, Documenti IAI, Istituto affari internazionali, Conferenza internazionale, Roma, Palazzo Marini, 23 – 24 gennaio 2006.

GRIMM D., “Il significato della stesura di un catalogo europeo dei diritti fondamentali nell’ottica della critica dell’ipotesi di una Costituzione europea”, in G. ZAGREBELSKY, (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Bari, 2005, p. 5 ss.

GRIMM D., “La natura del ‘Trattato che adotta una Costituzione per l’Unione europea’”, in *Quaderni Costituzionali*, 2004, p. 163 ss.

GROPPI T., “La *primauté* del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato”, www.astrid-online.it, voce *Trattato costituzionale*.

GUERRIERI S., “Dalla Comunità a sei all’Unione a quindici. La costruzione europea tra allargamento e approfondimento”, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall’Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 85.

GUERRIERI S., MANZELLA A., SDOGATI F., (a cura di), *Dall’Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001.

GUZZETTA G., MARINI F. S., *Diritto Pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2006.

HÄBERLE P., “Il giurista europeo di fronte ai compiti del nostro futuro costituzionale comune: 17 progetti sotto esame”, in S. P. PANUNZIO, (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, p. 110 ss.

HABERMAS J., “Perché l’Europa ha bisogno di una Costituzione?”, in G. ZAGREBELSKY, (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Bari, 2005, p. 94 ss.

HANF D., BAUME’ T., “Vers une clarification de la répartition des compétences entre l’Union et ses états membres?”, in *Cahiers de droit europeen*, 2003, p. 135ss.

HELZEL P. B., *Il diritto ad avere diritti*, Padova, 2005.

IANNONE C., “La Cour de justice: une Cour de cassation et unae Cour constitutionnelle à 25?”, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2005, p. 159 ss.

IGLESIAS R., “La proteccìon de los derechos fundamentales en la Uniòn europea”, in *Scritti Mancini*, vol. II, Milano, 1998, p. 831 ss.

KELSEN H., *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano, 1989, p. 58 ss.

KELSEN H., *Teoria generale delle norme*, Torino, 1985.

KOSTORIS PADOA SCHIOPPA F., *Rapporto sullo stato dell’Unione Europea*, Bologna, 2001.

LANG A., “Le procedure per l’allargamento dell’Unione europea: secondo semestre 2003”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 145 ss.

LANG A., “Le procedure per l’allargamento dell’Unione europea: primo semestre 2005”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 1077 ss.

LANG A., “Allargamento dell’Unione Europea e multilinguismo”, in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L’Europa di domani: verso l’allargamento dell’Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 93 ss.

LANNON E., “Le Traité d’adhésion d’Athènes. Les négociations, les conditions de l’admission et les principales adaptations des traités résultant de élargissement de l’UE à vingt – cinq Etats membres”, in *Cahiers de droit europeen*, 2004, p. 15 ss.

LEFEBVRE M., “Le grand bond vers l’est: une nouvelle Europe”, in *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, N°478, 2004, p. 281 ss.

LENAERTS K., VAN NUFFEL P., “La constitution pour l’Europe et l’Union comme entité politique et ordre juridique”, in *Cahiers de droit europeen*, 2005, p. 13 ss.

LETTA E., *L’allargamento dell’Unione europea*, Bologna, 2003.

LETTA E., *L’Europa a venticinque*, Bologna, 2005.

LOUIS J. V., “Le Traité d’Amsterdam : une occasion perdue?”, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1997, p. 9 ss.

LOUIS J. V., “Un nouveau départ pour l’Union?”, *Cahiers de droit europeen*, 2005, p. 277 ss.

LOUIS J. V., “Quo vadis Europa”, in *Cahiers de droit europeen*, 2005, p. 7 ss.

LUCIANI M., “Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea”, in G. BONACCHI, (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, p. 79.

LUCIANI M., “Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006.

MANGIAMELI S., “Il costituzionalismo tra tradizione occidentale e tentazioni di egemonia”, in *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione – Atti del convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed Europeo*, Teramo, Università degli Studi, 27 – 28 giugno 2003, Torino, 2004, p. 301 ss.

MANZELLA A., MELOGRANI P., PACIOTTI E., RODOTA’ S., *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001.

MARCHAT P., “Quelles frontières pour quelle Europe?”, in *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, N°486, 2005, p. 141 ss.

MARCHISIO S., “La cooperazione e la flessibilità”, in www.luiss.it/semcost/europa/materiali/index.html, voce *cooperazione rafforzata*.

MARTINES F., “La politica estera e di difesa”, in www.forumcostituzionale.it, voce *Costituzione europea*.

MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Milano, 1994.

MARTINICO G., “L’ultima fase del processo di integrazione comunitaria: fonti culturali versus fonti politiche?”, in www.federalismi.it, n. 5/2006.

MASSA PINTO I., “Il principio di sussidiarietà nel “Progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l’Europa””, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1220 ss.

MASTROIANNI R., “Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l’Europa”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1738 ss.

MASTROIANNI R., “Le competenze dell’Unione”, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2005, p. 390 ss.

MATTINA L., (a cura di), *La sfida dell’allargamento*, Bologna, 2004

MAZZITELLI A., “La garanzia “multilivello” dei diritti gli effetti delle “clausole orizzontali” nell’incorporazione della Carta di Nizza”, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 1037 ss.

MAZZITELLI A., “Costituzione europea e procedure referendarie di ratifica. Problemi aperti.”, in S. GAMBINO, (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 687 ss.

MICCU’ R., “Il principio di omogeneità nel processo di costituzionalizzazione dell’Unione Europea”, in V. ATRIPALDI, R. MICCU’, (a cura di), *L’omogeneità costituzionale nell’Unione europea*, Padova, 2003, p. 50 – 51.

MICHALSKI A., BERTRAND G., PENCH L. P., “Il futuro delle istituzioni europee. Alcune conclusioni tratte dall’esercizio “Scenari per l’Europa nel 2010””, in U. DE SIERVO, (a cura di), *Costituzionalizzare l’Europa ieri ed oggi*, Bologna, 2001, p. 283 ss.

MODUGNO F., *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2005.

MONTANARI F., “Metodi di lavoro per un Consiglio allargato”, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2003, p. 507 ss.

MORBIDELLI G., “Dieci punti di novità come (prime) chiavi interpretative per leggere le innovazioni introdotte dal “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa””, in www.giustamm.it – rivista di diritto pubblico, voce *costituzione europea*.

MORETTI R., “Sovranità popolare”, in *Enciclopedia giuridica Treccani*.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975.

MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, 1973.

MORVIDUCCI C., “Convenzione europea e parlamenti nazionali: quale ruolo?”, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 551 ss.

MORVIDUCCI C., “Convenzione europea e ruolo dei parlamenti nazionali: le scelte definitive”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 1061 ss.

NABLI B., “Les implications de l’élargissement sur le multilinguisme institutionnel de l’Union européenne”, in *Cahiers de droit européen*, 2004, p. 197 ss.

NASCIMBENE B., “Tutela dei diritti fondamentali e competenza della Corte di giustizia nel Trattato di Amsterdam”, in *Scritti in onore di F. Mancini*, vol. II, Milano, 1998, p. 687 ss.

NASCIMBENE B., “La procedura di adesione all’Unione europea”, in M. GANINO – G. VENTURINI, (a cura di), *L’Europa di domani: verso l’allargamento dell’Unione. Europe tomorrow: towards the enlargement of the Union*, atti del Convegno, Milano, 15-17 febbraio 2001, Milano, 2001, p. 4.

NASCIMBENE B., “Dal Trattato di Nizza alla “Costituzione per l’Europa”: e oltre?”, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 661 ss.

NASCIMBENE B., *Comunità e Unione Europea*, Torino, 2005.

NEGRI S., “La tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 787 ss.

NERGELIUS J., (a cura di), *Nordic and other European Constitutional traditions*, Boston, 2006.

NERGELIUS J., “La costituzione europea e la tutela dei diritti umani una complessità indesiderata”, in S. GAMBINO, (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 317 ss.

NERGELIUS J., “Mind the gap: the European and National Constitutional debates – the truly missing link”, in J. NERGELIUS, (a cura di), *Nordic and other European Constitutional traditions*, Boston, 2006, p. 139 ss.

NICOTRA I., “La ratifica del Trattato sulla Costituzione europea”, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 165 ss.

OLIVI B., *L’Europa difficile*, Bologna, 1998.

ONIDA V., “Costituzione europea: un passo verso le scelte di merito”, in www.forumcostituzionale.it, voce *Costituzione europea*.

ONIDA V., “Il difficile compito della Convenzione sull’Avvenire dell’Europa”, in www.forumcostituzionale.it, voce *Costituzione europea*.

ORLANDI M. A., “Gli organi di vertice nella forma di governo dell’Unione”, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 239 ss.

ORTEGA L., “The institutional reform in the draft treaty of the European Constitution”, in *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, p. 1195 ss.

PACE A., “Il costituzionalismo: modelli (se del caso) imitabili, ma non da esportare”, in *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione – Atti del convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed Europeo*, Teramo, Università degli Studi, 27 – 28 giugno 2003, Torino, 2004, p. 323 ss.

PADOA – SCHIOPPA T., “Una costituzione per l’Europa”, in *Il Mulino*, 2001, p.48 ss.

PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996.

PALERMO F., “Il Bundesverfassungsgericht e la teoria “selettiva” dei controlimiti”, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 181 ss.

PALERMO F., “Il Tribunale costituzionale federale e la teoria selettiva dei controlimiti”, in www.forumcostituzionale.it, voce *controlimiti*.

PANUNZIO S. P., (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005.

PANZERA C., “Dalla sussidiarietà a favore degli Stati alla sussidiarietà a favore dell’Unione?”, in www.forumcostituzionale.it, voce *Costituzione europea*.

PARISI N., RINOLDI D., (a cura di), *Giustizia e affari interni nell’Unione europea*, Torino, 1998.

PATRONO M., “La forma di governo dell’Unione europea: una breve storia”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1763 ss.

PATRONO M., “Sovranità statale e Costituzione europea”, in S. GAMBINO, (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*; Milano, 2006, p. 145 ss.

PEREZ CALVO A., “Il ruolo dello Stato nell’integrazione europea”, in S. GAMBINO, (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 47 ss.

PERISSICH R., “Il concetto di allargamento nella storia dell’Unione”, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall’Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 67.

PERLINGIERI P., *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, Napoli, 1992.

PETRANGELI F., “Sussidiarietà e parlamenti nazionali: evitare la confusione istituzionale”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, voce *parlamenti nazionali*

PFOSTL E., *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003.

PIERUCCI A., “Il Parlamento”, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI, (a cura di), *Dall’Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 185 ss.

PINELLI C., “Appunto sulla delimitazione di competenze UE/Stati membri e sugli “strumenti” (o fonti del diritto europeo)”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, voce *istituzioni comunitarie*.

PINELLI C., “Le istituzioni”, in www.forumcostituzionale.it, voce *istituzioni comunitarie*.

PINELLI C., “Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale europeo”, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2005, p. 171 ss.

PINELLI C., “Formazione e revisione del Trattato Costituzionale europeo”, in S. P. PANUNZIO, (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, p. 199 ss.

PIZZETTI F., “Le competenze”, in www.forumcostituzionale.it, voce *istituzioni comunitarie*.

PIZZORNO A., “La dispersione dei poteri”, in G. BONACCHI, (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, p. 89 ss.

POCAR F., *Diritto dell’Unione e delle Comunità europee*, Milano, 1997.

POLICASTRO P., “A new garment for an old question: ‘A clash between man’s rights and Citizens’ rights in the enlarged Europe?’”, in J. NERGELIUS, (a cura di), *Nordic and other European Constitutional Traditions*, Boston, 2006, p. 77.

POLICASTRO P., “La transizione costituzionale polacca e l’Europa tra paradigmi del costituzionalismo e costituzionalismo multilivello”, in S. GAMBINO, (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003, p. 323 ss.

POLLICINO O., “Tolleranza costituzionale, controlimiti e codificazione del primato del diritto comunitario”, in www.forumcostituzionale.it, voce *controlimiti*.

PONZANO P., “La sindrome di Lilliput: grandi e piccoli Stati membri nella nuova Europa”, in A. A. V. V., *L’allargamento da 15 a 25 paesi rafforzerà l’Unione Europea?*, Milano, 2005, p. 15 ss.

REGASTO S. F., *L’interpretazione costituzionale – Il confronto tra “valori” e “principi” in alcuni ordinamenti costituzionali*, Rimini, 1997.

REGASTO S. F., *Le variabili della forma di governo parlamentare*, Cosenza, 2000.

REGASTO S. F., “La modificabilità dell’art.138 Cost.: l’*a priori* logico della discussione sull’innalzamento del *quorum* deliberativo”, in www.forumcostituzionale.it, 2006.

RESCIGNO G. U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1996.

RESTA E., “*Demos, Ethnos*. Sull’identità dell’Europa”, in G. BONACCHI, (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, p. 167 ss.

RIDOLA P., “Il costituzionalismo fra dimensione storica e mondializzazione dello Stato costituzionale”, in *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione – Atti del convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed Europeo*, Teramo, Università degli Studi, 27 – 28 giugno 2003, Torino, 2004, p. 311 ss.

RIEKER P., SVERDRUP U., “L’*élargissement* de l’Union européenne une perspective norvégienne”, in *Revue du Marchè commun et de l’Union européenne*, n. 479, 2004, p. 355 ss.

RINELLA A., “Aspetti e tendenze del costituzionalismo transnazionale”, in *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione – Atti del convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed Europeo*, Teramo, Università degli Studi, 27 – 28 giugno 2003, Torino, 2004, p. 297 ss.

RIVOSECCHI G., “Uno dei grandi assenti di Salonicco: la funzione di controllo parlamentare”, in www.forumcostituzionale.it, voce *istituzioni comunitarie*.

RIZZO A., “L’allargamento dell’Unione: profili generali del Trattato e dell’Atto di adesione”, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2003, pag. 115 ss.

RIZZO A., “L’Unione europea e la Carta dei diritti fondamentali un rapporto ancora da definire”, in *La Comunità internazionale*, 2001, p. 103 ss.

ROLLA G., “Esportazione, imposizione, sostituzione e circolazione di modelli costituzionali”, in *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione – Atti del convegno dell’Associazione di diritto pubblico comparato ed Europeo*, Teramo, Università degli Studi, 27 – 28 giugno 2003, Torino, 2004, p. 315 ss.

ROLLI R., “Integrazione amministrativa e buona amministrazione alla luce della Carta di Nizza”, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 1055 ss.

ROSSI E., “Dai lavori della Convenzione europea significative convergenze su un nuovo assetto delle fonti comunitarie (ma Montesquieu è ancora in viaggio ...)”, in www.forumcostituzionale.it, voce *istituzioni comunitarie*.

ROSSI L. S., “Supremazia del Trattato Costituzionale europeo o delle Costituzioni nazionali?”, in S. GAMBINO, (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, Milano, 2006, p. 269 ss.

ROSSI L. S., “L’esercito dei nostalgici della Sovranità nazionale però europeisti”, in www.forumcostituzionale.it, voce *sovranità*.

ROSSI L. S., “What if the Constitutional Treaty is not ratified?”, in www.theepe.net, voce *Trattato costituzionale*.

RUGGERI A., “Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)”, in www.federalismi.it, voce *integrazione europea*.

RUGGERI A., “La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale”, in www.costituzionalismo.it, voce *Costituzione europea*.

RUGGERI A., “Quale Costituzione per l’Europa?”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 150 ss.

RUGGERI A., ““Trattato costituzionale” e prospettive di riordino del sistema delle fonti europee e nazionali, al bivio tra separazione ed integrazione”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 642 ss.

RUGGERI A., “Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)”, in www.forumcostituzionale.it, voce *trattato costituzionale europeo*.

SACERDOTI G., “Tra Trattato e Costituzione l’Europa resta in mezzo al guado”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. XV ss.

SANTANIELLO R., *Il mercato unico europeo*, Bologna, 1998.

SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984.

SCHUBEL-PFISTER I., “Enjeux et perspectives du multilinguisme dans l’Union Européenne: après l’élargissement, la babélisation?”, in *Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne*, N°488, 2005, p. 325 ss.

SCHWARZE J., “Rules and general principles of european administrative law”, in *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, p. 1119 ss.

SCUDIERO M., (a cura di), *Il trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005.

SHAW J., “What happens if the Constitutional Treaty is not ratified?”, in www.fedtrust.co.uk, 6/2004, voce *Ratifica Trattato costituzionale europeo*.

SILVESTRI G., “Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali”, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 7 ss.

SORRENTINO F., “La nascita della costituzione europea: un’istantanea”, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, voce *Costituzione europea*.

SPADACINI L., FRAU M., *Governare l’Unione Europea. Dinamiche e prospettive istituzionali*, Soveria Mannelli, 2006.

STARACE V., “La Costituzione per l’Europa non trasforma l’Unione europea in unione costituzionale”, in *Studi sull’integrazione europea*, 2006, p. 9 ss.

STROZZI G., *Diritto istituzionale dell’Unione Europea*, Torino, 2005.

STROZZI G., “Il Trattato costituzionale. Entrata in vigore e revisione”, *Il Diritto dell’Unione europea*, 2005, p. 631 ss.

TESAURO G., “Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria”, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2006, p. 235 ss.

TIZZANO A., “L’azione dell’Unione europea per la promozione e la protezione dei diritti umani”, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 1999, Milano, p. 149 ss.

TIZZANO A., *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998.

TORCHIA L., “Modelli di sovranità, fra Unione europea e Argentina”, in www.forumcostituzionale.it, voce *sovranità*.

TREVES R., “Discorso inaugurale”, in A. CARRINO, (*a cura di*), *Kelsen e il problema della sovranità*, Napoli, 1990, p. 19 ss.

TULLO S., “La riforma istituzionale tra Convenzione e Conferenza intergovernativa”, in M. SCUDIERO, (*a cura di*), *Il Trattato Costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p. 17 ss.

VIGNUDELLI A., “Sulla forza del Trattato costituzionale europeo”, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 159 ss.

VILELLA G., “La réforme de l’administration de l’Union Européenne”, in *Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, p. 729 ss.

WEATHERILL S., “Safeguarding The *Acquis Communautaire*”, in *The European Union after Amsterdam*, Boston, 1998, p.153 ss.

WEILER J. H. H., “Federalismo e costituzionalismo: il ‘Sonderweg’ europeo”, in G. ZAGREBELSKY, (*a cura di*), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Bari, 2005, p. 22 ss.

ZAGREBELSKY G., (*a cura di*), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Bari, 2005.

ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale*, Torino, 1987.

ZANGHI C., *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, Torino, 2005.

ZANON N., “Il lascito del 25 e 26 giugno: perché modificare l’art. 138 cost.?” in www.forumcostituzionale.it, 2006.

ZILLER J., “Come riportare la Costituzione europea sul giusto binario?”, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 35 ss.

ZILLER J., *La nuova Costituzione europea*, Bologna, 2004.

ZILLER J., “I concetti costituzionali nella nuova Costituzione per l’Europa”, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 67 ss.

Documenti

Costituzione Italiana

Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo , 10 dicembre 1948.

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, 4 novembre 1950.

Trattato che istituisce le Comunità Europee

Accordo di Schengen

Decisione del Consiglio 24 ottobre 1988, in *G.U.C.E* L 319/1 del 25 novembre 1988.

Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali del 12 aprile 1989, in *G.U.C.E.*, 16 maggio 1989, C- 120, p. 50 ss.

Trattato sull’Unione Europea

Trattato di Amsterdam

Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam sull’allargamento.

Regolamento comunitario n. 622/98

Legge Italiana n. 209/1998

Legge Francese n. 44/99

Legge Italiana n. 242/2000

Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, in *G.U.C.E.*, 18 dicembre 2000, C 364.

Trattato di Nizza

Atto di Adesione

Trattato di Adesione di Atene

Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

Debate on “Results of the European Council – Lisbon Strategy”, European Commission President, Barroso, European Parliament, Strasbourg, 5 April 2006.

“Più unità, più pluralismo – Il più grande allargamento della storia dell'Unione europea” – Commissione europea – direzione generale Stampa e comunicazione.

Sentenze Corte costituzionale italiana

Corte Costituzionale, *Frontini*, sentenza del 27 dicembre 1973, n. 183/1973, in *Giurisprudenza. Costituzionale*, 1974, p. 2401 ss.

Corte Costituzionale, *Granital*, sentenza del 5 giugno 1984, n. 170/1984, in www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, sentenza dell'11 novembre 1987, n. 399/1987, in www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, sentenza del 25 marzo 1996, n. 96/1996, in www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, sentenza del 10 aprile 2002, n. 106/2002, in www.cortecostituzionale.it.

Corte Costituzionale, sentenza dell'11 aprile 2002, n. 135/2002, in www.cortecostituzionale.it.

Sentenze e pareri Corte di giustizia della Comunità europea e Tribunale di primo grado. Conclusioni degli Avvocati Generali.

Corte di giustizia, *Costa/ENEL*, sentenza del 15 luglio 1964, in causa n. 6/64, in *Raccolta*, 1964, p. 1141 ss.

Corte di giustizia, *Stauder*, sentenza del 12 novembre 1969, in causa n. 18/68, in *Raccolta*, 1969, p. 459 ss.

Corte di giustizia, *Rutili*, sentenza del 28 ottobre 1975, in causa n. 36/75, in *Raccolta*, 1975, p. 1219 ss.

Corte di giustizia, *Amministrazione italiana delle finanze c. S.p.A. Simmenthal*, sentenza del 9 marzo 1978, in causa n. 106/77, in *Raccolta*, 1978.

Corte di giustizia, *SRL Cilfit e Lanificio di Gavardo SPA c. Ministero della Sanità*, sentenza del 6 ottobre 1982, in causa n. 283/81, in *Raccolta*, 1982, p. 3415 ss.

Corte di giustizia, *Grecia c. Consiglio*, sentenza del 27 settembre 1988, in causa n. 204/86, in *Raccolta*, 1988, p. 5323 ss.

Corte di giustizia, *Parlamento c. Consiglio*, sentenza del 22 maggio 1990, in causa n. 70/88, in *Raccolta*, 1990, p. 2041 ss.

Corte di giustizia, *Parlamento c. Consiglio*, sentenza del 30 marzo 1995, in causa C- 65/93, in *Raccolta*, 1995, p. 643 ss.

Corte di giustizia, parere 2/94, del 28 marzo 1996.

Corte di giustizia, *Z. c. Parlamento europeo*, causa C-270/99, in www.curia.europa.eu; conclusioni presentate il 22 marzo 2001, dall'Avvocato generale Jacobs.

Corte di giustizia, *Schmidberger internazionale c. Repubblica d'Austria*, causa C-112/00, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate l'11 luglio 2002 dall'Avvocato generale Jacobs.

Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, sentenza del 10 dicembre 2002, in causa C- 29/99, in *Raccolta*, 2002, p. 11221 ss.

Tribunale primo grado, *Philip Morris International c. Commissione*, sentenza del 15 gennaio 2003, in causa T-377/00, in www.curia.europa.eu.

Corte di giustizia, *Rinke c. Ärztekammer Hamburg*, causa C-25/02, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 6 febbraio 2003 dall'Avvocato generale Geelhoed.

Corte di giustizia, *Österreichischer Rundfunk e a.*, sentenza del 20 maggio 2003, in causa C-465/00, in www.curia.europa.eu.

Tribunale di primo grado, *P&O European Ferries c. Commissione*, sentenza del 5 agosto 2003, in causa T-116/01, in www.curia.europa.eu.

Corte di giustizia, *Lindqvist*, sentenza del 6 novembre 2003, in causa C-101/01, in www.curia.europa.eu.

Corte di giustizia, *Aalborg Portland c. Commissione*, sentenza del 7 gennaio 2004, in causa C-204/00 P, in www.curia.europa.eu.

Corte di giustizia, *Stato ellenico c. Tsapalos e Diamantakis*, cause riunite C-361/02 e C-362/02, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 19 febbraio 2004 dall'Avvocato generale Kokott.

Tribunale di primo grado, *Tokai carbon c. Commissione*, sentenza del 29 aprile 2004, in causa T-236/01, in www.curia.europa.eu.

Tribunale di primo grado, *JFE Engineering c. Commissione*, sentenza dell'8 luglio 2004, in causa T-67/00, in www.curia.europa.eu.

Corte di giustizia, *Pupino*, causa C-105/03, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate l'11 novembre 2004 dall'Avvocato generale Kokott.

Corte di giustizia, *Commissione c. max-mobil Telekommunikation Service GmbH*, sentenza del 22 febbraio 2005, in causa C-141/02 P, in www.curia.europa.eu.

Tribunale di primo grado, *Verein für Konsumenteninformation c. Commissione*, sentenza del 13 aprile 2005, in causa T-2/03, in www.curia.europa.eu.

Corte di giustizia, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e ERSA*, sentenza del 12 maggio 2005, in causa C-347/03, in www.curia.europa.eu.

Corte di giustizia, *Vergani c. Agenzia delle Entrate*, causa C-207/04, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 12 maggio 2005 dall'Avvocato generale Dàmaso Ruiz-Jarabo Colmer.

Tribunale di primo grado, *Sunrider c. Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno*, sentenza del 13 luglio 2005, in causa T-242/02, in www.curia.europa.eu.

Tribunale di primo grado, *Sumitomo Chemical c. Commissione*, sentenza del 6 ottobre 2005, in causa T-22/02, in www.curia.europa.eu.

Corte di giustizia, *Commissione c. Repubblica d'Austria*, causa C-428/04, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 20 ottobre 2005 dall'Avvocato generale Dàmaso Ruiz-Jarabo Colmer.

Corte di giustizia, *Lindorfer c. Consiglio*, causa C-227/04 P, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 27 ottobre 2005 dall'Avvocato generale Jacobs.

Corte di giustizia, *Hans Werhof c. Freeway Traffic Systems GmbH*, causa C-499/04, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 15 novembre 2005 dall'Avvocato generale Dàmaso Ruiz-Jarabo Colmer.

Tribunale di primo grado, *Marcuccio c. Commissione*, sentenza del 24 novembre 2005, in causa T-236/02, in www.curia.europa.eu.

Corte di Giustizia, procedimenti riuniti, sentenza del 6 dicembre 2005, in causa C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, in www.curia.europa.eu.

Corte di giustizia, *Technische unie BV c. Commissione*, causa C-113/04 P, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate l'8 dicembre 2005 dall'Avvocato generale Kokott.

Corte di giustizia, *Commissione c. Repubblica italiana*, causa C-119/04, in www.curia.europa.eu, conclusioni presentate il 26 gennaio 2006 dall'Avvocato generale Poiares Maduro.

Tribunale di primo grado, *Franchet e Byk c. Commissione*, sentenza del 6 luglio 2006, in causa T-391/03, in www.curia.europa.eu.

Corte di giustizia, *Regno di Spagna c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord*, sentenza del 12 settembre 2006, in causa C-145/04, in www.curia.europa.eu.

Corte di giustizia, *Reynolds Tabacco Holdings c. Commissione*, sentenza del 12 settembre 2006, in causa C-131/03 P, in www.curia.europa.eu.

Siti

<http://europa.eu.int/eur-lex>

<http://www.coeur.it>

<http://www.ecb.int>

<http://www.europa.eu.int>

http://europa.eu/costitution/ratification_en.htm

http://europa.eu/scadplus/constitution/institution_it.htm

www.costituzionalismo.it

http://it.wikipedia.org/wiki/Costituzione_europea

www.astrid-online.it

www.federalismi.it

www.forumcostituzionale.it

www.governo.it

www.giustamm.it