

PARTE PRIMA

**IL PROCESSO DI COSTITUZIONALIZZAZIONE
DELL'UNIONE EUROPEA**

CAPITOLO I

LA COSTITUZIONALIZZAZIONE ATTRAVERSO LE ISTITUZIONI

SOMMARIO: – 1. I primi tentativi di cooperazione tra gli Stati europei. – 2. Il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e i primi richiami ufficiali al «principio di democrazia». – 3. Le evoluzioni dei Trattati istitutivi. – 4. Dalla Dichiarazione di Laeken al Trattato di Lisbona. – 5. Le nuove previsioni «democratiche» del Trattato di Lisbona.

1. I primi tentativi di cooperazione tra gli Stati europei

1.1. Il Trattato di Lisbona dedica l'intero Titolo II del TUE alla definizione dei *principi democratici* su cui si fonda il funzionamento dell'Unione, introducendo, rispetto ai precedenti Trattati, una novità di assoluto rilievo da un punto di vista non solo giuridico ma anche e soprattutto politico se consideriamo la grande attualità che ancora oggi riveste l'antico e mai sopito dibattito sul *deficit* democratico dell'Unione.

Tale risultato non è il frutto però di una mera casualità. Esso rappresenta, al contrario, lo stadio avanzato di un lungo percorso di trasformazione politica in termini «costituzionali» che ha interessato l'ordinamento giuridico ed istituzionale delle Comunità europee sin dalla loro istituzione.

Come noto, al termine della Seconda guerra mondiale¹, furono

¹ Il 26 giugno 1945, la Conferenza Internazionale delle Nazioni Unite firmò a

numerosi i movimenti di pensiero *unionisti*, *federalisti* o *confederalisti*, che ritennero essenziale promuovere un'idea di Europa diversa da quella che aveva dilaniato il continente nei decenni appena trascorsi. E fu proprio il tentativo di consolidare la coesione e la concertazione tra gli Stati dell'Europa continentale ad animare la firma del Trattato di Bruxelles² del 17 marzo 1948, con il quale Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito costituirono l'**UEO (Unione Europea Occidentale)**, un'organizzazione regionale volta a rafforzare tra di loro la sicurezza militare e la cooperazione politica.

Ma fu solo l'inizio di un cammino che si rivelò, soprattutto in quegli anni, molto complesso ed articolato. Già qualche settimana dopo, in effetti, il 16 aprile 1948, nacque a Parigi la prima organizzazione economica continentale del dopoguerra, l'**OECE (Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea)**³. La sua *mission* era di implementare il **Piano per la ripresa europea**⁴ del 1947, nel cui ambito furono forniti gli aiuti americani che contribuirono in misura rilevante alla ricostruzione di un'Europa occidentale divisa da anni di conflitti intestini.

San Francisco lo Statuto di un nuovo ente sovranazionale, l'ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite), le cui finalità consistevano nel «mantenere la pace e la sicurezza internazionale; sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli; conseguire la cooperazione internazionale». Gli Stati firmatari erano inizialmente 51, tra cui i cinque principali Paesi vincitori della Seconda guerra mondiale: la Cina, la Francia, il Regno Unito, gli Stati Uniti e l'URSS. Proprio in questo periodo, tuttavia, l'alleanza fra tali potenze cominciò ad entrare in crisi, dando inizio alla contrapposizione tra i due blocchi internazionali, statunitense e sovietico, definita "guerra fredda". La maggiore tensione si ebbe tra il 1948 e il 1949, quando, per rispondere alla chiusura degli accessi a Berlino da parte dell'URSS, nacque la Repubblica Federale Tedesca (che comprendeva zone sotto il controllo americano, inglese e francese), cui l'URSS rispose creando la Repubblica democratica tedesca.

² Modificato il 23 ottobre del 1954.

³ Tale soggetto si è trasformato, nel 1961, nell'attuale **OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico)**.

⁴ Si tratta del quadro di azioni noto come "Piano Marshall" dal nome dell'allora Segretario di Stato americano che, nel corso di un celebre discorso pronunciato il 5 giugno 1947 all'Università di Harvard, annunciò la decisione degli Stati Uniti di avviare l'erogazione di una serie di aiuti economico-finanziari a sostegno dell'Europa.

L'anno successivo, il 4 aprile 1949, fu stipulato a Washington il Trattato istitutivo della **NATO** (Organizzazione del Patto dell'Atlantico del Nord) tra gli USA, i Paesi membri dell'UEO, il Canada, la Danimarca, l'Islanda, l'Italia, la Norvegia e il Portogallo.

Ed ancora, qualche giorno dopo, il 5 maggio 1949, dieci Stati europei⁵ costituirono a Londra il **Consiglio d'Europa**, un'organizzazione internazionale con sede a Strasburgo volta a realizzare un'unione più stretta tra i Paesi che si sentivano accomunati dai medesimi ideali di *democrazia* e libertà, in particolare attraverso la salvaguardia e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. È nell'ambito di questo soggetto politico che alcuni Stati – «animati da uno stesso spirito e forti di un patrimonio comune di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto» – adottarono a Roma, il 4 novembre 1950, la Convenzione europea dei Diritti dell'uomo e delle Libertà Fondamentali (di seguito, la «CEDU»).

1.2. Per vari anni, dunque, gli Stati dell'Europa continentale post-bellica tentarono di mettere in piedi varie forme di cooperazione al fine di ricucire le profonde lacerazioni sociali, economiche e politiche che caratterizzavano i loro reciproci rapporti diplomatici e istituzionali. Tali esigenze furono rappresentate, però, compiutamente solo nella nota Dichiarazione del 9 maggio 1950 del Ministro degli esteri francese Robert Schuman, il quale affrontò per la prima volta ufficialmente il tema della creazione di un'organizzazione continentale di minori dimensioni, ma dotata di maggiori e più efficaci poteri, nella consapevolezza che *«la pace nel mondo non può essere salvaguardata se non facendo sforzi costruttivi proporzionati ai pericoli che la minacciano»* e che *«l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto»*.

Il piano così delineato era volto a privilegiare, in sostanza, un metodo definito dell'*intégration fonctionnelle*, fondato sulla convinzione che ad ampie e indefinite forme di collaborazione dovessero sostituirsi

⁵ Italia, Francia, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Irlanda, Danimarca, Regno Unito, Svezia, Norvegia.

cooperazioni circoscritte a materie specifiche, rafforzate dalla creazione di nuovi organi sovranazionali la cui composizione tecnocratica avrebbe permesso di correggere i difetti dell'instabilità politica con la continuità della funzione pubblica. Tale piano divenne realtà il 18 aprile 1951, quando sei Paesi europei⁶ firmarono il Trattato di Parigi istitutivo della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio)⁷, in attuazione proprio della proposta contenuta nella Dichiarazione Schuman di *«mettere l'intera produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio sotto un'Alta autorità comune, nel quadro di un'organizzazione alla quale possano aderire anche gli altri paesi europei»*, al fine di cambiare *«il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime»*⁸. Si creò così la prima organizzazione sovranazionale ai cui organi⁹ gli Stati aderenti cedevano

⁶ Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Repubblica Federale Tedesca.

⁷ Tale Trattato entrò in vigore il 23 luglio 1952. Come noto, la CECA si è estinta il 23 luglio 2002, per scadenza e mancata proroga del termine cinquantennale previsto nel Trattato che l'aveva istituita. Tutte le attività e passività della stessa sono state trasferite alla Comunità europea, secondo quanto previsto in un Protocollo allegato al Trattato di Nizza, entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

⁸ La scelta del settore carbo-siderurgico era motivata da vari fattori: in primo luogo, dalla posizione dei principali giacimenti di tali risorse, situati nel bacino della Ruhr, dell'Alsazia e della Lorena, zone di confine oggetto di una lunga contesa e di numerosi scontri bellici in passato; in secondo luogo, dal carattere essenziale per la produzione di armamenti e materiale bellico, per cui la gestione comune della relativa fabbricazione avrebbe impedito un riarmo segreto a entrambe le nazioni coinvolte.

⁹ Le istituzioni della CECA erano quattro: l'Alta Autorità; il Consiglio speciale dei Ministri; l'Assemblea comune; la Corte di giustizia. La prima, che disponeva di poteri deliberativi di carattere vincolante, era l'organo centrale dell'organizzazione. Essa si componeva di 8 membri (due per Italia, due per la Repubblica Federale Tedesca e due per la Francia), nominati e scelti dagli stessi Stati in virtù della loro competenza professionale e dotati della facoltà di agire in piena indipendenza, e di un presidente eletto dagli otto. Il Consiglio speciale dei ministri era composto da un rappresentante del Governo di ogni Stato e aveva una funzione meramente consultiva. I pareri del Consiglio potevano essere vincolanti solo laddove era previsto che l'Alta Autorità deliberasse su «parere conforme» del Consiglio. L'Assemblea comune, dal canto suo, era composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali ed aveva

parte della propria sovranità, sebbene in un ambito limitato e definito, per consentire la creazione di un mercato comune del carbone e dell'acciaio e una gestione concertata della politica economica e industriale del settore. È in questa ottica, del resto, che va inteso il discorso pronunciato l'8 settembre 1952 dal Cancelliere tedesco Konrad Adenauer durante la prima riunione del Consiglio dei ministri della CECA, il quale chiarì che questo soggetto istituzionale era anzitutto «*attivo come organo della Comunità*», ovvero come organo «*di un'entità sovranazionale che esiste ormai in quanto tale accanto agli Stati*», e la cui missione solo secondaria era quella di «*rappresentare al tempo stesso gli interessi degli Stati membri nell'ambito della loro sovranità residua*».

1.3. Non appagati da tale risultato, però, il 27 marzo 1952, gli stessi Stati firmarono a Parigi anche il Trattato istitutivo di un'ulteriore organizzazione: la **CED**¹⁰. Tale Trattato conteneva al suo interno un

anch'essa funzioni consultive o di mero controllo politico. La Corte di giustizia, infine, composta da sette giudici e due avvocati generali nominati di comune accordo dai Governi per un periodo di sei anni, giudicava sui conflitti tra gli Stati membri, e garantiva la corretta interpretazione ed applicazione delle norme del Trattato.

¹⁰ L'idea della CED nacque nel 1950 dalla volontà di far fronte alla minaccia sovietica che, con il blocco di Berlino e il colpo di stato in Cecoslovacchia, aveva accentuato la propria pressione. La consapevolezza della necessità di avvalersi del contributo dell'allora Repubblica Federale Tedesca – nata il 23 marzo 1949 ed ancora priva di forze armate – per rafforzare la cooperazione militare degli Stati dell'Europa occidentale era tuttavia accompagnata da una forte paura nei confronti di un riarmo tedesco. Tale riarmo divenne però indispensabile quando, il 25 giugno 1950, la Corea del Nord invase la Corea del Sud, filoccidentale, da poco liberata dalle ultime forze d'occupazione americane, in quanto tale invasione sembrò la prova generale di una imminente offensiva sovietica in Europa attraverso il territorio tedesco. Fu proprio a seguito di tale evento che l'11 agosto 1950, parlando all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa, Winston Churchill propose per la prima volta la creazione di un esercito europeo di cui facesse parte anche la Germania. L'Assemblea approvò un progetto (gradito anche al cancelliere Adenauer) che prevedeva la creazione di un esercito posto sotto l'autorità di un Ministero della Difesa comune e soggetto ad un appropriato controllo democratico. In questo contesto politico, il Governo francese si rese conto che il riarmo tedesco si sarebbe realizzato anche senza il proprio consenso e che una posizione di intransigenza avrebbe danneg-

preciso scadenario di tappe che avrebbero dovuto condurre alla creazione di un nuovo organismo federale, la c.d. **Comunità Politica Europea**¹¹. Questo organismo, però, non vide mai la luce a causa della mancata ratifica francese del suddetto Trattato istitutivo, sancita da un voto contrario della sua Assemblea Nazionale il 30 agosto 1954.

Il fallimento di un progetto così ambizioso consolidò, allora, la

giato i rapporti con gli Stati Uniti (da cui la Francia dipendeva per alcuni aiuti finanziari e bellici a sostegno della ricostruzione), nonché pregiudicato la creazione della CECA. Quindi, su impulso di Jean Monnet, la Francia rilanciò l'iniziativa e propose di «integrare la Germania all'Europa con un piano Schuman ampliato». Il progetto fu presentato all'Assemblea Nazionale francese il 24 ottobre 1950 dal Presidente del Consiglio, René Pleven, da cui il piano prese il nome. Come delineata, la CED aveva uno scopo prettamente difensivo e un ambito di azione limitato alla difesa dell'Europa occidentale in coordinazione con la NATO. Quanto alla sfera politica, l'organo esecutivo (modellato sulla base dell'Alta autorità della CECA) doveva essere il Commissariato, incaricato dell'esecuzione e del controllo delle operazioni. Esso condivideva il potere decisionale con il Consiglio dei ministri, il quale, a sua volta, era tenuto ad agire in accordo con il Consiglio della NATO e a garantire il coordinamento con gli Stati membri. Dopo la firma avvenuta a Parigi, il Trattato fu sottoposto alle procedure di ratifica a partire dalla primavera del 1953. La Repubblica Federale Tedesca fu il primo Stato a procedere in tal senso il 15 maggio 1953. I Paesi Bassi, il Belgio e il Lussemburgo ratificarono il Trattato tra il luglio 1953 e l'aprile 1954. In Italia, invece, la ratifica incontrò maggiori difficoltà, soprattutto per l'ostruzionismo dell'opposizione contro la riforma elettorale negli ultimi mesi della I Legislatura. Pertanto, dopo le elezioni del 1953, il Governo Pella decise di interrompere la procedura e subordinarla alla decisione francese del successivo mese di agosto. In Francia, però, le mutate condizioni politiche soprattutto internazionali (la fine della guerra in Corea e la morte di Stalin) resero la questione della difesa europea meno popolare, per cui, il 30 agosto 1954, il Trattato venne definitivamente respinto dall'Assemblea Nazionale.

¹¹ Al riguardo, ricordiamo che, a seguito di lunghi mesi di discussioni, iniziate a Parigi il 15 febbraio 1951, due giorni dopo l'incontro italo-francese di Santa Margherita ligure (12-13 febbraio), De Gasperi riuscì a far inserire nella bozza del Trattato un articolo con impegni e scadenze precise «per garantire lo sbocco federativo», e propose con successo, nel corso della Conferenza dei sei Ministri degli Esteri a Strasburgo, l'11 dicembre successivo, che la Comunità europea di Difesa fosse dotata fin dal principio di un'Assemblea con veste di «precostituente europea» con il compito di preparare entro sei mesi la trasformazione di CED e CECA in un organismo federale, la c.d. **Comunità Politica Europea**. Tali proposte furono effettivamente recepite nel Trattato istitutivo della CED.

convinzione di quanti ritenevano necessario procedere nel cammino di un'integrazione graduale delle economie nazionali per porre le basi in futuro di un'Unione avente un carattere realmente politico. Fu in tale contesto che i sei Stati membri della CECA promossero allora la creazione di due nuove organizzazioni, la CEE (Comunità economica europea)¹² e la CEEA o Euratom (Comunità europea dell'energia atomica), le quali presero vita il 1° gennaio 1958, con l'entrata in vigore dei rispettivi Trattati istitutivi firmati a Roma il 25 marzo 1957.

2. Il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo e i primi richiami ufficiali al «principio di democrazia»

2.1. Tali Comunità costituivano formalmente delle organizzazioni di diritto internazionale, dotate di limitate «competenze di attribuzione» espressamente devolute dagli Stati membri per perseguire i fini istituzionali, di carattere prevalentemente economico e commerciale, riconosciuti alle stesse nei Trattati¹³.

Ciononostante, però, la consapevolezza delle ragioni politiche che avevano alimentato la loro creazione – e che emergeva in modo esemplare dal Preambolo del Trattato istitutivo della CEE, il quale indicava come scopo essenziale degli sforzi dei firmatari «il miglioramento co-

¹² Il Trattato CEE prevedeva, come noto, quattro istituzioni: l'Assemblea, composta dai rappresentanti dei cittadini degli Stati membri; il Consiglio, l'organo legislativo della Comunità, composto dai rappresentanti degli Stati membri; la Commissione, i cui membri erano scelti dai Governi dei singoli Stati in base alla loro competenza, e avrebbero dovuto esercitare le loro funzioni nell'esclusivo interesse della Comunità, in piena indipendenza nei confronti dei rispettivi Governi di provenienza; la Corte di giustizia, organo giurisdizionale, con il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato.

¹³ L'art. 2 del Trattato CEE attribuiva, in particolare, alle Comunità il «compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido de tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano».

stante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli» – ha fatto sì che fin dalle origini si sviluppasse un forte dibattito in merito alla natura eccessivamente tecnocratica dell'impianto istituzionale delle stesse organizzazioni e al *deficit* democratico che le caratterizzava.

Tenendo conto della specificità dei contorni che l'idea di "democrazia" poteva assumere in un'architettura costituzionale sovranazionale, tale dibattito si è incentrato, a partire dalle prime fasi del processo d'integrazione europea, sulla debolezza e sulla residualità dei compiti attribuiti ad un'istituzione in particolare, il Parlamento europeo¹⁴.

Sulla scia di questa consapevolezza, i vari Trattati di riforma hanno seguito da sempre una direzione costante, intesa a rafforzare il ruolo di tale istituzione soprattutto nell'ambito della c.d. *méthode communautaire* caratterizzante il processo legislativo europeo, nonché nell'esercizio dei poteri di controllo e di impulso nei confronti della Commissione.

Nel 1972, il celebre *Rapport Vedel* – una relazione redatta da un gruppo *ad hoc* costituito dalla Commissione proprio per analizzare questa specifica problematica ed elaborare proposte al riguardo¹⁵ – ha confermato l'idea che la legittimazione democratica comunitaria passasse per il conferimento di piene attribuzioni legislative al Parlamento europeo, pur escludendo però la necessità di concedere a quest'ultimo un potere di iniziativa analogo a quello dei parlamenti nazionali, in quanto «*sous forme de résolutions demandant une action des autres institutions de la Communauté, et particulièrement de la Commission, le Parlement a déjà la possibilité de proposer des initiatives intéressant la législation*»¹⁶.

¹⁴ Istituita, nel disegno originario, come Assemblea formata da rappresentanti dei deputati eletti nei parlamenti nazionali, tale istituzione ha cambiato nel tempo la denominazione formale, divenuta «Assemblea parlamentare europea» grazie alla risoluzione del 20 marzo 1958, e poi «Parlamento europeo» con decisione del 30 marzo 1962.

¹⁵ Cfr. *Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen*, presieduto da G. VEDEL (c.d. *Rapport Vedel*), 25 marzo 1972, in *Boll. CE*, 1972, suppl. 4/72, pp. 7-91.

¹⁶ Tale documento conteneva, del resto, anche ulteriori considerazioni estremamente interessanti (che in parte precorrevano i tempi) relative al rapporto del Parlamento

In tale prospettiva, nel 1975, il Parlamento europeo ha ottenuto grazie al Trattato di Bruxelles un primo ampliamento “formale” delle proprie competenze, estese al diritto di verificare i conti delle Comunità e di valutare alla fine di ogni anno se la Commissione avesse impiegato correttamente il bilancio comunitario.

Ma erano solo le prime avvisaglie di un ciclone che stava per abbattersi sullo *status quo* istituzionale delle origini. In effetti, l'anno successivo, il Consiglio ha adottato il c.d. «Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo»¹⁷, il quale, nel dettare le regole sulla cui base si sarebbero svolte le elezioni del 1979¹⁸, ha in-

europeo con i parlamenti nazionali. In particolare, il *Rapport Vedel* sottolineava l'esigenza di iniziare a costruire tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali un «réseau de communication engendrant un consensus» sulle scelte legislative delle Istituzioni comunitarie, per supplire alle carenze di legittimità democratica riscontrate.

¹⁷ L'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nel Parlamento europeo, pubblicato in GUCE 8 ottobre 1976, L 278, p. 1, è stato adottato dal Consiglio con decisione del 20 settembre 1976, ed è stato da ultimo modificato con decisione sempre del Consiglio n. 772, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002 (GUCE 21 ottobre 2002, L 283, p. 1).

¹⁸ Ai sensi dell'allora art. 190, par. 4, TCEE, spettava al Consiglio approvare all'unanimità tali regole, su proposta e previo parere conforme del Parlamento europeo. La decisione del Consiglio richiedeva però la successiva «ratifica» da parte degli Stati membri, «conformemente alle loro rispettive norme costituzionali», come stabilito peraltro anche dall'attuale art. 223, par. 1, TFUE. Secondo quanto originariamente previsto, l'Atto avrebbe dovuto stabilire anche una procedura elettorale uniforme. Tuttavia, considerata l'impossibilità di arrivare ad un accordo al riguardo, dopo un emendamento introdotto dal Trattato di Amsterdam, l'ultima modifica dell'Atto ha permesso di indicare solo alcuni «principi [elettorali] comuni a tutti gli Stati membri», consistenti in alternative lasciate alla scelta degli stessi Stati, i quali: possono optare per un sistema a scrutinio di lista o con l'uninomiale preferenziale con riporto di voti di tipo preferenziale; possono consentire o meno il voto di preferenza secondo le modalità da essi stabilite; possono costituire circoscrizioni elettorali o prevedere altre suddivisioni elettorali, pur senza pregiudicare il carattere proporzionale del voto; possono, infine, prevedere o meno una soglia minima, non superiore al 5% dei voti espressi, per l'attribuzione dei seggi. Al di là di queste limitate indicazioni, la procedura elettorale rimane perciò disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali (si v., al riguardo, Corte giust. 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Spagna c. Regno Unito*, I-7917, e causa C-300/04, *Eman e Sevinger*, I-8055).

trodotto una previsione rivoluzionaria per l'epoca, ovvero l'elezione a suffragio universale diretto dei membri di tale istituzione, fino ad allora individuati in via soltanto indiretta tra i componenti delle assemblee legislative nazionali.

La legittimazione derivante da questo “innovativo” sistema di elezione diretta dei suoi componenti ha aiutato non poco il Parlamento europeo ad assumere un ruolo centrale nell'affermazione del principio di democrazia in ambito comunitario¹⁹, compensando peraltro la perdita di poteri progressivamente subita dai parlamenti nazionali dopo ogni nuovo trasferimento di competenze in favore dell'Unione.

2.2. Il processo di consolidamento del ruolo di questa istituzione non è stata tuttavia l'unica azione messa in campo per rafforzare il carattere *democratico* dell'ordinamento europeo. Notevoli sforzi sono stati compiuti, invero, anche per operare un riconoscimento giuridico ufficiale allo stesso principio di democrazia nel contesto di un ordinamento che nasceva nel secondo dopoguerra con compiti e funzioni di natura (almeno formalmente) solo economico-commerciali.

È questa la direzione seguita dal Consiglio europeo di Copenaghen del 7-8 aprile 1978, il quale ha inserito nell'allegato D) delle Conclusioni della Presidenza una vera e propria **Dichiarazione sulla democrazia**. Il rilievo di questo documento deriva principalmente dai contenuti dello stesso, che consentono di definire l'idea di democrazia cui hanno inteso far riferimento in tale occasione i capi di Stato o di Governo degli Stati membri: una democrazia *i) rappresentativa*, ovvero fondata sull'elezione a suffragio universale diretto dei membri del Parlamento europeo; e al contempo *ii) pluralistica*, in grado cioè di salvaguardare «la libera espressione delle opinioni nell'organizzazione costituzionale dei poteri e le procedure necessarie alla tutela dei diritti dell'uomo».

¹⁹ In questa prospettiva la Corte EDU, nel caso *Matthews* (18 febbraio 1999, n. 24833/94), ha ritenuto che, pur con i suoi limiti, il Parlamento europeo, che trae legittimazione democratica dall'elezione diretta a suffragio universale, debba essere considerato come l'Istituzione comunitaria che meglio riflette l'impegno per una «democrazia politica effettiva».

È lungo questo solco che si sono collocate le successive modifiche apportate ai Trattati istitutivi.

3. *Le evoluzioni dei Trattati istitutivi*

3.1. I primi cenni di evoluzione democratico-costituzionale dei succitati Trattati istitutivi si rinvergono già nell'**Atto unico europeo** (AUE), firmato il 17 febbraio 1986, ed entrato in vigore il 1° luglio 1987²⁰. La sua adozione ha consentito, invero, di raggiungere alcuni importanti risultati, tra cui: *i*) l'introduzione del noto art. 100 A TCEE, che ha previsto la possibilità per il Consiglio di adottare decisioni a maggioranza qualificata in taluni settori rilevanti per lo sviluppo del processo di integrazione europea, ad esempio quello dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali; *ii*) la creazione della c.d. *procedura di cooperazione* con il Parlamento europeo, che consentiva a quest'ultimo di influire in alcune materie sull'adozione degli atti legislativi da parte del Consiglio; *iii*) infine, l'istituzionalizzazione di una prima cooperazione politica in materia di affari esteri, mediante la formalizzazione dei Vertici semestrali tra i capi di Stato o di Governo accompagnati dai Ministri competenti, che si svolgevano sin dal 1974 sotto la denominazione di Consiglio europeo.

3.2. Si è dovuto attendere però l'adozione del **Trattato di Maastricht**²¹ per ritrovare qualche riferimento ufficiale, seppur indiretto,

²⁰ Si trattava di un Trattato di diritto internazionale che prendeva le mosse dalla volontà di completare il mercato interno, cioè «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali», al fine di dare attuazione agli indirizzi enunciati dalla Commissione nel Libro Bianco del 1985, e superare così tre tipi di ostacoli: 1) *fisici*, direttamente ostativi ad una libera circolazione delle persone (ad esempio, i controlli alle frontiere fra Stati); 2) *tecnici*, rappresentati, ad esempio, dalla diversità di prescrizioni fra Stati per la libera circolazione delle merci; e 3) *fiscali*, scaturenti dalla diversa incidenza delle imposte da uno Stato all'altro.

²¹ Firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre del 1993, detto

al principio di democrazia nell'ordinamento europeo.

Nel testo approvato il 7 febbraio 1992 comparivano, in effetti, tre richiami a tale valore.

Il primo era contenuto nel Preambolo, laddove gli Stati firmatari confermavano «il proprio attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto». Il secondo si ritrovava nell'art. 130 U, il cui par. 2 recitava espressamente che la politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo «contribui[va] all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali». Il terzo ed ultimo riferimento era inserito nell'art. J.1., il quale stabiliva che tra gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune vi era anche quello dello «sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

Un'ulteriore, differente, enunciazione si rinveniva poi nella Dichiarazione sul diritto di accesso all'informazione²², che compariva in allegato (n. 17) all'atto finale del Trattato di Maastricht. Tale Dichiarazione

Trattato, da un lato, ha dato continuità all'azione di progressivo ampliamento delle competenze delle Comunità (estese all'istruzione e alla formazione professionale, alle reti transeuropee, all'industria, alla sanità, alla cultura, alla cooperazione allo sviluppo, alla tutela dei consumatori, all'Unione economica e monetaria, fissando specifici parametri economici che ogni singolo Stato doveva raggiungere per poter adottare una nuova moneta unica), e di perfezionamento dei loro meccanismi di funzionamento (si pensi all'introduzione della procedura di codecisione, che conferiva al Parlamento europeo un ruolo paritario con il Consiglio nel processo di adozione di alcuni specifici atti comunitari). Dall'altro, ha radicalmente sconvolto la struttura politico-istituzionale delle Comunità delle origini, attraverso la creazione di un soggetto giuridico nuovo, l'Unione europea, articolato in tre pilastri: il primo, costituito dalle vecchie Comunità europee; il secondo, che comprendeva la cooperazione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC); il terzo, costituito dalla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI). In tale innovativo quadro istituzionale, all'Unione sono state attribuite quindi due differenti modalità operative, ossia, il *metodo comunitario*, riservato alle azioni relative al primo pilastro, e il *metodo intergovernativo* che caratterizzava invece il processo decisionale delle istituzioni europee nei due ulteriori settori di cooperazione.

²² GUCE C 191, p. 101.

zione sanciva, invero, l'idea della Conferenza intergovernativa secondo cui «la trasparenza del processo decisionale rafforz[ava] il carattere democratico delle istituzioni nonché la fiducia del pubblico nei confronti dell'amministrazione».

Quanto al profilo istituzionale, invece, anche in occasione della firma del Trattato di Maastricht gli Stati firmatari hanno inteso proseguire lungo la strada del consolidamento delle competenze riconosciute al Parlamento europeo, al quale venivano finalmente attribuite prerogative di rilievo, quali: *i*) un ruolo rafforzato nell'ambito della procedura legislativa europea²³; *ii*) il compito di eleggere il Presidente della Commissione; *iii*) il diritto di chiedere a quest'ultima di proporre atti normativi o di istituire una commissione temporanea d'inchiesta; *iv*) il diritto di petizione; *v*) la facoltà di eleggere il Mediatore europeo; nonché *vi*) la possibilità di impugnare gli atti delle altre istituzioni europee dinanzi alla Corte di giustizia.

3.3. Il percorso evolutivo in senso costituzionale appena tracciato è stato ripreso con maggior convinzione dal **Trattato di Amsterdam**, il quale, pur non apportando modifiche strutturali di rilievo per quanto concerne l'oggetto della nostra trattazione, ha riconosciuto per la prima volta espressamente il principio di democrazia quale valore fondante dell'Unione, sostituendo il par. 1 dell'art. F con la seguente formulazione: «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 agli Stati membri».

3.4. Il cammino era, però, solo agli inizi e si avvertiva l'incompletezza dei passi fino ad allora compiuti. In tale contesto, è stato il successivo **Trattato di Nizza** ad apportare alcune delle più importanti novità in materia.

Anzitutto, l'art. 6, par. 1, UE ha ribadito in maniera chiara ed inequivocabile che «l'Unione si fonda[va] sui principi di libertà, demo-

²³ Con l'introduzione della *procedura di codecisione*, si conferiva al Parlamento europeo un ruolo paritario con il Consiglio nel processo di adozione di alcuni specifici atti comunitari.