

Anna Lucia Valvo

Istituzioni di diritto dell'Unione europea



SECONDA EDIZIONE



Giappichelli

EVOLUZIONE STORICA DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Origini del processo di integrazione europea. – 3. La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). – 4. I Trattati di Roma del 1957. – 5. Dall'Atto unico europeo al Trattato di Nizza del 2001. – 6. Il fallimento del Trattato "costituzionale". – 7. Il Trattato di Lisbona. – 7.1. La cooperazione rafforzata. – 7.2. La politica estera e di sicurezza comune. – 7.3. La politica di difesa nel Trattato di Lisbona. – 7.4. La cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. – 8. L'adesione di nuovi Stati membri. – 8.1. La clausola di recesso. – 9. La revocabilità dell'intenzione di recedere dall'Unione europea. – 10. Brexit. – 10.1. L'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra la UE e il Regno Unito. – 11. L'unione politica come possibile soluzione della crisi europea.

1. Introduzione

A quasi settant'anni dall'inizio del processo di integrazione europea e dal progressivo abbattimento delle barriere doganali, commerciali, economiche, di frontiera e via discorrendo, da qualche tempo all'interno dell'Unione europea (ma anche all'esterno dei suoi "confini") si assiste alla creazione di nuove barriere delle quali alcune sono metaforiche mentre altre sono reali.

Mai l'Unione europea era stata bersaglio di critiche e pregiudizi come negli ultimi anni; il dibattito pubblico è dominato da toni euroscettici e se non è facile immaginare cosa avessero in mente e quali obiettivi volessero raggiungere i Padri fondatori quando decisero di unire le loro forze per avviare il processo di integrazione economica e politica europea, certamente è da escludere che fosse *questa* l'Unione europea che si erano prefigurata: una Unione in preda alla disoccupazione e alla conflittualità sociale che da progetto di pacifica convivenza e benessere economico per i suoi cittadini, si è trasformata in un Ente schiacciato dalla lentezza e dalle lungaggini della sua burocrazia.

Ad una attenta analisi sembrerebbe che il fenomeno sia la conseguenza di

una degenerazione della globalizzazione, del divario economico globale che essa ha accentuato¹ e della reazione degli Stati (di alcuni più, di altri meno) alla pantagruelica bulimia di superamento, ad ogni costo, della sovranità degli Stati nazionali; superamento che si sarebbe esteso ad ogni “momento” di esercizio della sovranità statale.

La reazione a questo stato di cose sembrerebbe aver condotto verso un ritorno ai più confortanti (per alcuni di più, meno per altri) concetti di nazionalismo, sovranismo² e populismo, termini neanche lontanamente riconducibili ad una qualche collocazione di tipo giuridico.

La più immediata conclusione è dunque riconducibile ad una semplice ma suggestiva constatazione: la globalizzazione ha generato più divisione di quanta inclusione abbia prodotto³.

In altri termini, a causa della disastrosa china neoliberista assunta dalla globalizzazione⁴, da un canto, la società attuale non è più direttamente riconducibile al modello politico in cui le decisioni venivano assunte dagli Stati attraverso l'uso di strumenti politici, ma è asservita a modelli economico-finanziari e ad organizzazioni internazionali che neanche indirettamente si rendono espressione delle istanze dei cittadini⁵; dall'altro, si assiste alla emersione di spinte nazionalistiche nell'illusione che a questo possa conseguire una maggiore affermazione delle esigenze collettive ed individuali in una sorta di contrapposizione fra spazio pubblico globale e spazio pubblico locale.

In tale contesto si assiste ad una contesa di sovranità fra enti variamente

¹ Cfr. HIRCHEL, *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and its Solutions*, London, 2017.

² Cfr. VALDITARA, *Sovranismo. Una speranza per la democrazia*, Milano, 2017.

³ Rivelando quanto fosse illusoria l'entusiastica previsione secondo la quale la globalizzazione avrebbe determinato un sicuro avvicinamento fra popoli e culture. Cfr., in tal senso, FRIEDMAN, *Il mondo è piatto. Breve storia del ventunesimo secolo*, Milano, 2005.

⁴ La globalizzazione ha prodotto una maggior semplicità degli scambi sotto il profilo economico, finanziario, commerciale e della comunicazione ma non ha determinato un avvicinamento delle identità culturali dei popoli i quali, proprio a causa della globalizzazione materiale, reagiscono erigendo muri e accentuando le divisioni culturali perché il mondo non può fare a meno della coesione sociale e dell'identità di gruppo. Ancor meno la globalizzazione economica ha determinato una globalizzazione sul piano giuridico. Su quest'ultimo punto, la inesistenza di una globalizzazione giuridica, si veda FRACCHIA, *Sovranismi, globalizzazione e diritto amministrativo: sull'utilità di un approccio dialogante e a più dimensioni*, in *federalismi.it*, 12 settembre 2018, il quale nota puntualmente che: “Se esistono interessi globali, si può dubitare che sussista davvero una gestione globale degli stessi o di alcuni di essi, in ragione della presenza di numerose barriere e sacche di particolarità”.

⁵ “Ormai il ruolo della gente nella progettazione e attuazione della politica è diventato del tutto marginale. Questa è una società governata dal ‘business’”: così CHOMSKY, *Così va il mondo*, Milano, 2017, p. 22.

legittimati ad esercitarla e Stati che attraverso spinte autonomistiche, quando non *secessionistiche*, tentano di [ri]acquisire spazi di manovra per l'esercizio di funzioni sovrane rivendicando, a torto o a ragione, un diritto alla piena autodeterminazione.

Il generalizzato fenomeno, che è sotto gli occhi di tutti, è riscontrabile anche all'interno dell'Unione europea ed investe il mai compiutamente realizzato processo di integrazione (politica) che affonda le sue radici proprio nella lotta verso i nazionalismi⁶.

Si rileva peraltro che negli ultimi anni l'Unione europea ha sostanzialmente tradito la sua originaria vocazione e da progetto politico diretto a garantire pace e stabilità è diventato un progetto pressoché esclusivamente finanziario-monetario.

È bene ricordare però che l'Unione europea non nasce come un progetto neoliberista incentrato esclusivamente sul mercato e, nella prospettiva di un'Europa politica e democratica, se l'Unione europea non vuole rischiare di essere travolta da una globalizzazione funzionale esclusivamente alle esigenze monetaristiche della finanza internazionale, deve recuperare la sua dimensione e la sua vocazione sociale nei rapporti economico-politici.

In tale contesto si inserisce, fra l'altro, la cosiddetta "Brexit" ovvero il recesso dall'Unione europea del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

Abituati a ragionare in termini di allargamento dell'Unione europea e di adesione di nuovi Stati membri alla detta Organizzazione internazionale, sembra strano cominciare a ragione in termini di "restringimento" della UE.

Nondimeno, da qualche tempo a questa parte è proprio del restringimento dell'Unione europea che hanno cominciato ad occuparsi gli studiosi del diritto dell'Unione europea.

Anche se è difficile che l'Unione europea crolli definitivamente sotto il peso del suo autolesionismo, è improbabile che essa riesca a superare lo stato di sostanziale inerzia in cui si trova ormai da anni se non *decide* di adattare il suo *ordinamento* alle esigenze imposte dall'attuale momento storico.

E benché l'attuale momento storico sembrerebbe militare contro ogni ottimistica previsione di maggior integrazione fra gli Stati membri, è tuttavia evi-

⁶In tale senso si veda, fra gli altri, VIOLINI, *Passato e presente in dialogo sul futuro dell'Europa. Quasi una antologia*, in *federalismi.it*, agosto 2018, la quale evidenzia come "L'Europa di oggi sta vivendo una serie di tensioni che rischiano di minarla alle radici, mettendone in discussione la sua stessa esistenza. Fenomeni quali la crisi economica, da cui ci si è appena distanziati, la rinascita dei nazionalismi, la lontananza percepita tra le istituzioni europee (gli 'eurocrati') e i cittadini, le riforme dei Trattati, gli egoismi nazionali, i populismi: tutto sembra concorrere a rendere l'odierna faccia dell'Europa particolarmente corruciata", p. 2.

dente che soltanto con la realizzazione di un maggior livello di integrazione politica e non con il mantenimento di entità nazionali pervicacemente trincerate sui rispettivi territori che gli Stati membri potranno realizzare una più compiuta forma di questa esperienza giuridica e politica che è l'Unione europea⁷.

Come dire, il processo di integrazione e di maggior collegamento fra gli Stati membri non deve essere rallentato o, peggio, interrotto, al contrario, esso deve essere maggiormente approfondito e le Istituzioni europee e il metodo decisionale opportunamente orientati verso metodi più democratici.

Non basta avere avviato il processo di integrazione; l'integrazione si deve anche avere il coraggio di realizzarla e soltanto realizzando l'Unione europea si può tentare di traghettare gli Stati membri da una dimensione nazionale verso un cosmopolitismo civile e culturale che vada ben oltre le logiche del mercato e del consumismo fine a sé stesso.

Se è vero, come insegna Tucidide, che *bisogna conoscere il passato per capire il presente e orientare il futuro*, è altrettanto vero che una maggiore attenzione alla realtà fattuale del momento e alle attuali esigenze dei popoli consentirebbe un miglior orientamento delle scelte politiche e geopolitiche non solo all'interno degli Stati ma, per quanto ora interessa, all'interno dell'Unione europea.

In tal senso, si concorda pienamente con chi sostiene che "Dobbiamo prendere coscienza di ciò che ci ha diviso, e di ciò che continua a dividerci, per capire cosa sta accadendo oggi nel mondo"⁸.

La questione dunque non va posta in termini di recesso dall'Unione europea o di asserito "sovranismo" o "nazionalismo": l'interconnessione fra gli Stati è un fatto indiscutibile (e non è neanche un fatto nuovo) ed è impensabile che uno Stato, qualunque Stato, si rinchiuda nella *turris eburnea* cercando di vivere scollegato dal resto del mondo. Parimenti è impensabile o comunque inauspicabile una dissoluzione dell'Unione europea e in proposito non appare inutile ricordare il monito di De Gasperi secondo il quale: "Uniti, siamo forti; se siamo forti, saremo liberi".

Nello stesso tempo, però, occorre riagganciarsi alla iniziale narrazione politica che ha costituito il fondamento di legittimità e della legittimazione del processo di integrazione europea che era un ideale, appunto, politico e non solamente economico. Quello economico era, doveva essere, soltanto lo strumento per avviare il processo di integrazione politica.

Si ribadisce che l'Unione europea non nasce come un progetto neoliberalista incentrato esclusivamente sul *mercato* e nella prospettiva di un'Europa politica e democratica, occorre che questa recuperi la sua dimensione e la sua vocazio-

⁷ Cfr. POGGI, *Dove va l'Europa al tempo del Covid-19: riflessioni in tema di territorio dell'UE*, in *federalismi.it*, 17 giugno 2020.

⁸ Così MARSHALL, *I muri che dividono il mondo*, Milano, 2018, p. 11.

ne sociale nei rapporti economico-politici; soltanto così si può attuare un'inversione di tendenza nel quadro della attuale involuzione del progetto europeo.

In tale prospettiva un primo obiettivo deve essere la convergenza effettiva verso interessi comuni, il ripensamento delle Istituzioni europee e, soprattutto, una più razionale e funzionale suddivisione dei loro compiti⁹.

Da ultimo, un altro ed imprescindibile obiettivo deve essere quello di riempire definitivamente di contenuti politici¹⁰ il processo di integrazione per sottrarlo al pericolo di una depoliticizzazione dell'Unione europea, condizione che pericolosamente ed inevitabilmente conduce ad una sorta di "unione senz'anima" puramente tecnocratica e burocratica. E anche sotto tale specifico profilo sembra utile ricordare le parole di De Gasperi che già nel 1951, in un discorso sulla Comunità Europea di Difesa dinanzi all'Assemblea del Consiglio d'Europa, ammoniva sulla inutilità, quando non sulla pericolosità, della mera costruzione di amministrazioni comuni perché "senza una volontà politica superiore vivificata da un organismo centrale, nel quale le volontà nazionali si incontrino, si precisino e si animino in una sintesi superiore, rischieremo che questa attività europea appaia, al confronto della vitalità nazionale particolare, senza calore, senza vita ideale. Potrebbe anche apparire ad un certo momento una sovrastruttura superflua e forse anche oppressiva quale apparve in certi periodi del suo declino il Sacro Romano Impero"¹¹.

2. Origini del processo di integrazione europea

Se pur ormai lontane nel tempo, un doveroso cenno va fatto alle origini dell'Unione europea per comprendere, attraverso l'analisi delle sue radici sto-

⁹ Cfr. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa? Profili di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2015.

¹⁰ Cfr. in proposito, EINAUDI, il quale sottolineava che occorre "Cominciare dalla politica e non dall'economia. Chi invece sia convinto che gli stati dell'Europa occidentale hanno interesse, anzi necessità di stare uniti per difendere i propri ideali civili, la libertà di pensare e di scrivere e di predicare e di credere, e, con essi, la propria esistenza medesima, è contrario alle mere alleanze provvisorie, comunque mascherate con denominazioni verbalmente federalistiche. Le Comunità del carbone e dell'acciaio, quella degli accordi verdi e soprattutto quella della difesa sono accettabili provvisoriamente solo come mezzo per attuare il concetto più vasto della federazione politica. È un grossolano errore dire che si comincia dal più facile aspetto economico per passare poi al più difficile risultato politico. È vero il contrario. Bisogna cominciare dal politico, se si vuole l'economico", *Tipi e connotati della federazione. Discorrendo di Comunità europea di difesa*, in *Lo scrittoio del Presidente* (1948-1955), Torino, 1956, pp. 62-84.

¹¹ Rinvenibile sul sito internet http://www.storiadc.it/doc/1951_eur_degasperi.html.

riche, le ragioni della sua attuale vulnerabilità politico-istituzionale¹².

E l'analisi delle radici storiche dell'Unione europea non può prescindere da un cenno a quella seconda "grande guerra" che fu causa di sconvolgimenti inimmaginabili sul piano non solo dei mutamenti territoriali che ne seguirono, ma soprattutto sul piano dei rivolgimenti politico-sociali e istituzionali all'interno degli Stati coinvolti, oltre che sul piano economico e, più in generale, sul piano geopolitico¹³.

Fu infatti all'esito della seconda guerra mondiale che per la prima volta si parlò di "Stati Uniti d'Europa" auspicando, in particolar modo, una unione tra Francia e Germania per evitare il ripetersi degli orrori della guerra causati dalla storica ed endemica conflittualità tra questi due Paesi.

Nel celebre discorso tenuto il 19 settembre 1946 nell'Aula Magna dell'Università di Zurigo, Winston Churchill così si esprimeva: "[...] esiste un rimedio per scongiurare che tali orrori possano ancora ripetersi e che, se fosse perseguito dalla grande maggioranza delle popolazioni, trasformerebbe – come per miracolo – l'intera situazione, e nello spazio di qualche anno renderebbe tutta l'Europa, o almeno la maggior parte di essa, libera e felice come lo è ora la Svizzera. In che cosa consiste tale rimedio? Nel far rinascere la famiglia dei popoli europei, aiutandola poi a crescere, in modo che possa svilupparsi in pace, sicurezza e libertà. Dobbiamo creare una sorta di Stati Uniti d'Europa"¹⁴; e ammoniva, sul presupposto che pace, libertà e benessere non sono iscritti nel DNA degli europei, avvertendo che "[...] non c'è molto tempo. Godiamoci al momento di uno spazio per respirare. I combattimenti si sono arrestati. I cannoni hanno cessato di sparare. Ma i pericoli non sono scomparsi [...]. Se vogliamo gli Stati Uniti d'Europa, o quale altro nome vorremo dare loro, dobbiamo incominciare subito. Occorre che la Francia e la Germania assumano la guida insieme".

Dopo il 1945 si pensò dunque di dare inizio al processo di integrazione europea, dapprima esclusivamente sotto il profilo economico-commerciale, e

¹² "Non si possono capire l'Europa e gli europei se non si conosce la storia del Continente, dei suoi uomini, delle Nazioni, poiché l'Europa è il continente della storia": così FISCHER, *Se l'Europa fallisce?*, Milano, 2015, p. 73.

¹³ In realtà, sarebbe forse più corretto parlare di una unica guerra mondiale, una specie di nuova "guerra dei trent'anni" che ha insanguinato il secolo ventesimo, dato che, come ormai viene quasi unanimemente riconosciuto sul piano storico e sul piano della analisi politica, la "sistemazione" degli esiti della prima grande guerra fu la causa diretta e determinante di quella che seguì iniziando il primo settembre 1939. Cfr. *L'Italia nella prima guerra mondiale tra storia e diritto: guerra, diplomazia e politica*, a cura di SINAGRA-CECCHINI-BENEDETTI, Roma, 2017.

¹⁴ *Winston Churchill, His Complete Speeches 1897-1963*, edited by R.R. JAMES, New York-London, 1974, vol. VII.

di sottoporre gli Stati europei che lo avessero voluto sotto la “guida” di istituzioni transnazionali alle quali fin dalla CECA venne delegato l’esercizio di alcune tipiche funzioni della sovranità statale e si istituì inizialmente “un cartello delle industrie belliche” sotto forma di una Comunità europea del carbone e dell’acciaio alla quale seguirono la Comunità economica europea, la Comunità europea e l’Unione europea che è la denominazione assunta con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁵.

Il processo di integrazione europea, la cui data di nascita può essere indicata nel 9 maggio 1950¹⁶, presenta caratteristiche particolari e diverse rispetto alla classica impostazione della cooperazione intergovernativa fra gli Stati.

Il secondo dopoguerra si caratterizza per una intensa cooperazione intergovernativa fra gli Stati e molti sono gli esempi di organizzazioni internazionali sorte in quel periodo che potrebbero essere citati. Fra le tante, si pensi alla OECE (16 aprile 1948) *Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica*, successivamente divenuta OCSE, *Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*, con il compito di amministrare gli aiuti del Piano Marshall¹⁷; alla NATO (*Organizzazione del Patto dell’Atlantico del Nord*), istituita con il Trattato di Washington del 4 aprile 1949 con compiti di carattere militare e in funzione essenzialmente antisovietica; al Consiglio d’Europa, “nato” il 5 maggio 1949, aperto a tutti gli Stati accomunati da ideali di democrazia e libertà.

Caratteristica comune a queste organizzazioni internazionali è il ricorso al metodo intergovernativo dove gli Stati membri sono rappresentati dai propri governi, gli atti assunti da queste organizzazioni sono diretti agli Stati membri i quali danno esecuzione agli obblighi da essi derivanti tramite atti normativi interni e, al loro interno, non contemplano la presenza di istituzioni rappresentative dei cittadini.

Del tutto differente è invece, anche sotto il profilo istituzionale, l’organiz-

¹⁵ Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, aveva subito una battuta d’arresto nel processo di ratifica da parte dell’Irlanda che in occasione del referendum popolare tenutosi il 13 giugno 2008 aveva bocciato il Trattato. Pertanto, la prevista data di entrata in vigore del 1° gennaio 2009 ha subito un ritardo di quasi un anno e il Trattato è entrato in vigore il successivo 1° dicembre 2009.

¹⁶ “Tale processo si fa risalire al 9 maggio 1950, quando il ministro degli esteri francese Schuman propose di mettere in comune la produzione franco-tedesca del carbone e dell’acciaio in un’organizzazione aperta alla partecipazione di altri Stati europei, come primo passo verso una più ampia cooperazione [...] a favore di un’organizzazione dotata di poteri vincolanti nei confronti dei suoi membri”, così STROZZI-MASTROIANNI, *Diritto dell’Unione europea, parte istituzionale* (VII ed.), Torino, 2016, pp. 1-2.

¹⁷ Si trattava di un piano di aiuti per la ricostruzione dell’Europa denominato ERP (*European Recovery Program*), comunemente conosciuto come Piano Marshall dal nome del Segretario di Stato USA che lo annunciò il 5 giugno 1947 in discorso tenuto all’Università di Harvard.

zazione delle Comunità europee che presentano un solo tratto comune alle classiche organizzazioni internazionali costituito dal fatto che anch'esse (le Comunità europee) trovano inevitabilmente il loro atto e fatto fondativo in un Trattato internazionale.

3. La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)

L'attuale Unione europea e le sue Istituzioni sono dunque il risultato di una evoluzione che risale all'immediato secondo dopoguerra quando gli Stati europei intuirono la necessità e l'utilità di una reciproca limitazione dell'esercizio della propria sovranità allo scopo di sviluppare nuove forme di cooperazione interstatale.

L'idea degli statisti europei fu quella di creare un quadro giuridico e istituzionale all'interno del quale cooperare sia economicamente che politicamente attraverso la creazione di una organizzazione internazionale che operava attraverso istituzioni composte da Stati e da individui, con competenza ad assumere atti vincolanti per gli Stati e per gli individui attraverso il cosiddetto metodo *comunitario* di cui si dirà in prosieguo.

In particolare, la cooperazione economica, garantendo un miglioramento delle condizioni di vita, rappresentava soprattutto un importante elemento di coesione e distensione politica capace di contenere le divergenze e i contrasti tra gli Stati.

La prima organizzazione internazionale che diede inizio al processo di integrazione europea fu la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) ispirata alla dichiarazione (elaborata da Jean Monnet) dell'allora Ministro degli esteri francese Robert Schuman.

La geniale intuizione di Robert Schuman, che nella sua celebre *Dichiarazione* propose di sottoporre l'intera produzione carbossiderurgica di Francia e Germania¹⁸, oltre che di qualsivoglia altro Stato avesse inteso partecipare, sotto il controllo di una Autorità comune le cui decisioni sarebbero state vincolanti¹⁹

¹⁸ "Il Governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di una organizzazione alla quale possono aderire gli altri Paesi europei": dalla *Dichiarazione Schuman* del 9 maggio 1950, tratta dal sito ufficiale della Unione europea www.europa.eu.

¹⁹ "La *Dichiarazione Schuman* chiariva senza mezzi termini che le decisioni dell'Alta Autorità avrebbero dovuto essere vincolanti per Francia, Germania e tutti gli altri Stati aderenti": così DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 5. Si veda anche TE-SAURO, *Diritto comunitario* (VII ed.), Padova, 2012, p. 6, che specifica che "[...] la prima iniziativa concreta fu la creazione della CECA, che aveva nell'Alta Autorità un organo di gestione

ed in condizione di parità fra tutti gli Stati parte, ha condotto alla odierna fisionomia delle Istituzioni europee che, per certi aspetti, appare essere ben diversa da quella delle origini soprattutto per quanto riguarda il Parlamento europeo.

Dal testo della Dichiarazione traspare all'immediato quale fosse l'intento del suo autore: la creazione di una unione federale cui giungere non all'improvviso ma a piccoli passi: "l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme"; una tappa dietro l'altra e avendo come punto di partenza, appunto, la produzione del carbone e dell'acciaio²⁰.

La scelta del settore carbosiderurgico come oggetto fondamentale di tale organizzazione internazionale non fu casuale da parte degli Stati europei. Il possesso e lo sfruttamento dei bacini carboniferi lungo il confine franco-tedesco (Alsazia, Lorena, Saar, Ruhr, ecc.) era stato al centro dei conflitti tra Francia e Germania degli ultimi decenni²¹.

La ricchezza dei bacini era talmente importante per i due Stati e di conseguenza per tutti gli altri Stati europei, che non si poteva correre il rischio di nuove tensioni e conflitti e per non rimettere alla "buona volontà" politica dei due Stati la gestione del problema, si cercò una soluzione nella coopera-

dotato di ampia indipendenza deliberativa rispetto ai Paesi membri e con vastissimi poteri decisionali nei diretti confronti delle imprese del settore".

²⁰ "La fusione della produzione di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà 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": dalla *Dichiarazione Schuman*, cit. Si veda, in proposito, VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, VI ed., Bari, 2020, che a p. 2 sottolinea che "Mentre il progetto federalista prevedeva l'obiettivo immediato di una unione politica europea, quello sostenuto da Jean Monnet, pur mirando, in prospettiva, a questo risultato, si basava su un diverso metodo, funzionalista e graduale. Anch'esso muoveva dal convincimento che il permanere dei nazionalismi fra gli Stati europei avrebbe costituito una costante minaccia per la pace e che, pertanto, ci si dovesse porre l'obiettivo di una unione europea di carattere politico. Tuttavia, non sarebbe stato realistico tentare di raggiungere immediatamente tale obiettivo: il metodo da seguire, al contrario, era quello di realizzare forme di coesione, di solidarietà in specifici settori, così da costruire progressivamente una situazione di fatto di integrazione tra i Paesi europei, che sarebbe sfociata, quasi naturalmente, in una unione politica".

²¹ La seconda guerra mondiale, in particolare, ha provocato più di quarantacinque milioni di morti e l'Europa del dopo guerra aveva soprattutto il problema dei rapporti con la Germania che dal momento della sua fondazione aveva provocato tanti problemi. Il Ministro delle finanze USA, Henry Morgenthau, aveva addirittura proposto lo spezzettamento della Germania e lo smantellamento delle sue industrie, tuttavia, l'allora Presidente Roosevelt si dimostrò in disaccordo con tale proposta. La strada che si intraprese fu dunque quella della cooperazione economica con gli altri Stati europei. Cfr. SCHULZ, *Il gigante incatenato. Ultima opportunità per l'Europa?*, Roma, 2014, p. 24 s.

zione di carattere economico, assolutamente innovativa in quel momento²². La redditività del settore del carbone e dell'acciaio sarebbe aumentata notevolmente se ai singoli mercati nazionali fosse stato sostituito un solo mercato; se alle divisioni, alle barriere e all'inevitabile protezionismo di uno Stato contro l'altro si fosse sostituita una gestione comune e condivisa dei prodotti e se si fosse cominciato a decidere non più nell'ottica di una pluralità di mercati nazionali ma di un solo mercato europeo.

Il processo di integrazione economica europea era improntato alla teoria neoliberista fondata sull'idea che il mancato intervento dello Stato negli affari economici e la possibilità per le imprese di svilupparsi all'interno di un mercato in regime di libera concorrenza produca più benessere e più occupazione per tutti²³.

A partire dalla CECA il processo di integrazione europea è dunque caratterizzato da un'impronta neoliberista diretta all'integrazione dei mercati²⁴ attraverso l'eliminazione delle barriere e delle distorsioni alla circolazione dei fattori della produzione²⁵ in un contesto di libera concorrenza in cui lo Stato rimane estraneo alle questioni economiche²⁶.

La proposta Schuman che, come detto, benché concepita inizialmente in funzione dei rapporti franco-tedeschi prevedeva che il sistema fosse aperto alla partecipazione di altri Stati europei, fu accolta favorevolmente oltre che dalla Germania e dalla Francia anche dall'Italia, dal Belgio, dall'Olanda e dal Lussemburgo²⁷ e il Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone

²² “[...] gli Stati, le economie e i popoli legati tra loro a livello economico-politico e accomunati da istituzioni transnazionali molto difficilmente si fanno la guerra”. *Ibidem*, p. 25.

²³ Cfr., in proposito, BARGIACCHI, *Diritto dell'Unione europea. Istituzioni, norme, politiche*, Roma, 2015, p. 29; SINAGRA-BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, III ed., Milano, 2019, p. 792.

²⁴ Il mercato carbo siderurgico venne liberalizzato nel 1953. Fra i sei Stati membri furono eliminati i dazi doganali e le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione del carbone e dell'acciaio e venne eliminato ogni altro genere di discriminazione, aiuto o sovvenzione nazionale che in qualsiasi misura avesse potuto alterare il regime di libera concorrenza all'interno del comune (e unico) mercato carbo siderurgico.

²⁵ “L'esponente più celebre del moderno neoliberismo è stato l'economista Milton FRIEDMAN, che per il suo lavoro ha ricevuto nel 1976 il premio Nobel. Era lui la mente della cosiddetta ‘Scuola di Chicago’, che a partire dalla fine degli anni settanta è riuscita a diffondere in un numero crescente di Paesi la tesi che uno Stato debole produce effetti benefici sull'economia”: così SCHULZ, *Il gigante incatenato*, cit., p. 61.

²⁶ Sulla scorta della “mano invisibile” teorizzata da Adam Smith, il presupposto essenziale della teoria neoliberista è che i mercati possono autoregolarsi per dar luogo al massimo profitto e alla massima occupazione.

²⁷ La Gran Bretagna, al contrario, ebbe a rifiutare la proposta francese.

e dell'Acciaio fu firmato a Parigi il 18 aprile 1951 per entrare in vigore il 24 luglio dell'anno successivo²⁸.

La struttura organizzativa e istituzionale della CECA prevedeva un'Alta autorità che era essenzialmente l'organo cui venivano attribuite le competenze necessarie per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato ed era dotata di poteri normativi nel settore carbossiderurgico e di poteri esecutivi nei confronti degli Stati e delle imprese del settore²⁹; un Consiglio speciale dei Ministri con funzioni di carattere consultivo ed esecutivo composto dai Ministri di ciascuno Stato membro (si trattava, e si tratta, di un organo composto da rappresentanti degli Stati membri); una Assemblea comune, quella che in seguito sarebbe diventata il Parlamento europeo, composta da membri dei Parlamenti nazionali e dotata di poteri di carattere consultivo e di controllo politico sull'Alta autorità e una Corte di giustizia con poteri giurisdizionali e con il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nella corretta applicazione del Trattato.

Il Trattato istitutivo della CECA al suo art. 97 prevedeva un termine di durata di cinquant'anni dalla sua entrata in vigore e dal 23 luglio 2002 la CECA si è estinta e le sue attività e passività sono state trasferite alla CE.

La CECA non è stata soltanto un modello di cooperazione fra Stati europei ai fini del raggiungimento degli scopi indicati nel trattato istitutivo ma è stata anche un punto di riferimento giuridico-economico da cui hanno tratto ispirazione non soltanto la CEE e l'EURATOM, ma anche altre organizzazioni internazionali il cui livello di integrazione è tuttavia ben lontano da quello europeo³⁰.

²⁸ L'obiettivo della CECA, così come chiaramente indicato nella *Dichiarazione Schuman*, era non soltanto quello di creare un mercato comune della produzione carbossiderurgica, ma anche quello di sottoporre tale produzione al controllo esclusivo dell'Alta Autorità e di sottrarre tale controllo agli Stati membri. Gli scopi principali di cui all'art. 2, comma 1, del Trattato erano così indicati: "La Comunità europea del carbone e dell'acciaio ha la missione di contribuire, in armonia con l'economia generale degli Stati membri e in virtù dell'instaurazione di un mercato comune alle condizioni definite all'articolo 4, all'espansione economica, all'incremento dell'occupazione e al miglioramento del tenore di vita negli Stati membri".

²⁹ Si trattava, allora come ora, di un organo collegiale di individui (e non di rappresentanti degli Stati), composto da nove membri nominati per un periodo di sei anni che esercitavano le proprie funzioni in posizione di indipendenza dagli Stati e nell'interesse generale della Comunità e soggetta al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia. Cfr. ROBERTSON, *European Institutions: Cooperation, Integration, Unification*, London, 1959, pp. 106-107.

³⁰ A mero titolo di esempio si pensi al MERCOSUR (Trattato di Asunción del 1991) che ha istituito un mercato comune fra i suoi Stati membri con un'unica tariffa doganale nei confronti degli Stati terzi; all'accordo nordamericano per il libero scambio NAFTA (Trattato di Washington del 1992); all'ASEAN, Associazione delle Nazioni del Sudest asiatico, istituita a Bangkok l'8 agosto 1967, ecc. Cfr., in proposito, SCHULZ, *op. cit.*, p. 17. Sul fenomeno delle

4. I Trattati di Roma del 1957

Prima ancora che la CECA incominciasse ad operare venne negoziato e firmato dai sei Stati membri il Trattato per la creazione di una Comunità europea di difesa (CED) che contemplava la creazione di un contingente militare europeo destinato a sostituire le forze militari degli Stati membri per dar luogo ad una Comunità nella struttura simile alla CECA.

Il Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa venne negoziato e firmato dai sei Stati membri il 27 maggio 1952 e nel contempo venne dato mandato all'Assemblea della CECA di predisporre un Trattato istitutivo di una Comunità politica europea (CPE).

Lo statuto, che attribuiva alla Comunità politica europea funzioni in materia di politica estera e avrebbe istituito un vero "governo" europeo prevedendo anche un Parlamento con funzioni legislative, rappresenta l'emblema del livello più elevato cui sia mai giunta l'idea di una Europa unita su base democratica.

L'entrata in vigore di tale statuto era condizionata dall'entrata in vigore della CED. Tuttavia, nell'agosto del 1954 l'Assemblea nazionale francese negava l'autorizzazione alla ratifica del Trattato CED a riprova del fatto di quanto i tempi fossero prematuri rispetto a progetti che, di fatto, comportavano una eccessiva limitazione dei poteri degli Stati in settori così strategicamente delicati come la politica estera e la difesa, preconizzando il modello di una struttura federalista non ancora adatta ai tempi.

Esito positivo ebbe invece la ripresa del processo di integrazione europea in occasione della Conferenza di Messina dei Ministri degli esteri degli allora sei Stati membri della CECA dell'1-2 giugno 1955.

Sulla scorta dei risultati raggiunti con la CECA i governi dei sei Stati fondatori elaborarono i testi di altri due Trattati e il 25 marzo del 1957 i governi di Francia, Italia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo firmarono a Roma il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea³¹ il cui compito era 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 dell'insieme della Comunità" (art. 2), e il

organizzazioni internazionali di carattere regionale cfr. PENNETTA, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano, 2011, p. 844 ss.

³¹ Anche il Trattato CEE presentava una vocazione di natura prettamente economica e commerciale, anche se più generale e non ristretta ad un settore specifico. Volto ad istituire una unione doganale, prevedeva anche la progressiva creazione di un mercato comune con conseguente eliminazione di ogni ostacolo alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali fra gli Stati membri, oltre che una serie di *politiche* comuni ed un regime diretto a garantire che la libera concorrenza non fosse falsata nel mercato.

Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'Energia Atomica che aveva "il compito di contribuire, creando le premesse necessarie per la formazione e il rapido incremento delle industrie nucleari, all'elevazione del tenore di vita degli Stati membri e allo sviluppo degli scambi con gli altri Paesi" (art. 1).

Entrambi i Trattati, conosciuti come "Trattati di Roma", dopo le ratifiche da parte dei sei Stati membri entrarono in vigore il 1° gennaio 1958.

Con la nascita della CEE e della CEEA l'Assemblea comune (l'attuale Parlamento europeo) e la Corte di giustizia vennero unificate per le tre Comunità. L'Alta autorità e il Consiglio dei Ministri furono unificati in un secondo momento con il Trattato di Bruxelles sulla fusione degli esecutivi dell'8 aprile 1965 con conseguente unificazione dell'Alta autorità con la Commissione.

Da allora le Comunità europee, pur distinte e con differenti competenze, presentarono un quadro organizzativo-istituzionale comune.

Il Trattato CEE, anch'esso di tipo sostanzialmente economico anche se di natura più generale rispetto al Trattato CECA, era rivolto alla creazione di un mercato comune caratterizzato dalla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali e al graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri; all'istituzione di una unione doganale e dunque alla eliminazione dei dazi doganali e alla istituzione di una tariffa doganale comune³² negli scambi con gli Stati terzi in modo che i prodotti in "ingresso" nel territorio europeo fossero considerati in *libera pratica* in modo da circolare liberamente all'interno del mercato comune³³; alla eliminazione delle restrizioni quantitative all'esportazione e all'importazione e qualsiasi misura di effetto equivalente³⁴ e dunque ogni altro ostacolo agli scambi di merci fra gli Stati membri (fatti salvi eventuali divieti giustificati da motivi di moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute, del patrimonio artistico, storico o archeologico e della proprietà industriale e sempre che tali restrizioni non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati³⁵ di cui all'attuale art. 36

³² "La libera circolazione delle merci trova anzitutto fondamento sull'unione doganale che, perfezionatasi nel 1968, ha costituito elemento cardine di tale libertà ed è espressione simbolicamente efficace del processo storico in via di realizzazione", così TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, II ed., Bari, 2019, p. 42.

³³ Cfr. STROZZI-MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 5.

³⁴ La nozione di *misura di effetto equivalente* è stata interpretata in modo estensivo dalla Corte di giustizia che in proposito ha precisato che "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative", sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, *Benoit et Gustave Dassonville*, in *Raccolta*, 1974, pp. 838-854.

³⁵ Cfr. CAGGIANO, *Il bilanciamento tra libertà di circolazione dei fattori produttivi ed esi-*

TFUE); tutte misure necessarie ai fini dello svolgimento di attività economiche in condizioni di libera concorrenza³⁶.

L'obiettivo principale dell'integrazione europea era dunque l'instaurazione del mercato interno così come ribadito oggi dall'art. 3 del Trattato sull'Unione europea nella "versione" di Lisbona che al suo par. 3 stabilisce che:

“L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato sulla crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico”.

5. Dall'Atto unico europeo al Trattato di Nizza del 2001

Nel corso degli anni i Trattati istitutivi delle Comunità europee sono stati oggetto di numerose modifiche: si pensi all'Atto unico europeo³⁷ che nel preambolo enunciava la trasformazione dei rapporti fra gli Stati³⁸ membri in una *Unione europea*, formato da un unico atto ma diviso in due parti principali di cui una relativa alla definizione del programma di integrazione economica che prevedeva il completamento del mercato interno entro il 1992 e l'aggiunta, accanto alle tre politiche originarie, della politica sociale e di coesione economica e sociale, quella della ricerca e dello sviluppo tecnologico e

genze imperative degli Stati membri nel mercato interno, in *Studi sull'integrazione europea*, nn. 2 e 3, 2012, pp. 295-328.

³⁶ Si veda, in proposito, la sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Cassis de Dijon*, in *Raccolta*, 649, che ha affermato il principio del mutuo riconoscimento fondato sulla fiducia nella capacità degli altri Stati membri di fabbricare prodotti destinati a circolare liberamente in tutto il territorio europeo fatte salve le ragioni imperative di cui all'art. 36 CEE [ora 36 TFUE].

³⁷ Sottoscritto a Lussemburgo e all'Aja rispettivamente il 17 e il 28 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, diede luogo alla prima riforma dei Trattati istitutivi delle Comunità europee senza rappresentare, tuttavia, quel paradigma di sviluppo in senso federalista auspicato fin da allora ma, al contrario, lasciando le Comunità ben ancorate ai tipici modelli giuridici e politici del diritto internazionale e delle organizzazioni internazionali. L'atto unico può esser considerato come un compromesso al ribasso rispetto al "Trattato Spinelli", un progetto approvato dal parlamento europeo, mai entrato in vigore, che conteneva radicali trasformazioni delle Comunità europee.

³⁸ Nelle more altri Stati avevano aderito alle allora Comunità europee che erano costituite da 12 Stati membri per l'avvenuta adesione il 1° gennaio 1973 del Regno Unito, Irlanda e Danimarca; il 1° gennaio 1981 della Grecia; il 10 gennaio 1986 della Spagna e del Portogallo.

la politica ambientale, e un'altra che prevedeva l'introduzione di taluni elementi di integrazione politica con la previsione di una politica estera e di sicurezza comune. Le due parti erano "unificate" dal concetto di Unione europea nell'ambito della quale avrebbero dovuto convivere le due forme di cooperazione fra gli Stati europei, pur nella diversità del contenuto e del metodo: metodo comunitario per l'integrazione economica e metodo intergovernativo per la politica estera e di sicurezza.

Con l'Atto unico per la prima volta la cooperazione politica fra gli Stati membri veniva riconosciuta in un accordo internazionale anche se, a differenza dei "meccanismi" concernenti l'integrazione in campo economico, questa presentava una spiccata vocazione intergovernativa.

La cooperazione a livello politico fra gli Stati membri era stata inserita nel Titolo III dell'"Atto unico" intitolato "Disposizioni sulla cooperazione europea in materia di politica estera" e prevista dall'art. 30 che, in buona misura, si limitava a codificare le precedenti regole della cooperazione politica fra gli Stati non modificando, tuttavia, né la procedura e né la fluidità del procedimento evidenziando in tal modo come la "codificazione" di tale prassi non comportasse, nei fatti, maggiori *obblighi* fra gli Stati membri di quanti non ne avessero nel passato.

In realtà, al di là degli obblighi di "informazione" e "consultazione" reciproca che gli Stati membri erano tenuti a rispettare, non esisteva un obbligo in termini di conseguimento di un risultato unitario o comune³⁹.

La Commissione europea veniva "pienamente associata" ai lavori della cooperazione politica internazionale anche se con ruolo e funzioni meno rilevanti che in ambito comunitario in senso stretto.

Le funzioni della Commissione erano limitate alla possibilità di esprimere un'opinione sulle questioni all'ordine del giorno delle riunioni ministeriali e nel tener informati gli Stati membri delle eventuali ripercussioni comunitarie di tali questioni.

Quanto al Parlamento europeo, era prevista la "stretta associazione" di quest'ultimo alla cooperazione politica. Da notare la generica formula utilizzata in riferimento ad esso che nel suo essere "strettamente associato" (alla cooperazione politica) aveva (ed ha) ben pochi margini di partecipazione in merito all'assunzione di decisioni strategiche in materia di politica estera⁴⁰.

³⁹ Art. 30, comma 2, lett. a) dell'Atto unico: "Le Alte parti contraenti s'impegnano ad informarsi reciprocamente e a consultarsi in merito ad ogni problema di politica estera di interesse generale, per assicurare che la loro influenza congiunta si eserciti nel modo più efficace attraverso la concertazione, la convergenza delle loro posizioni e la realizzazione di azioni comuni".

⁴⁰ Art. 30, comma 4: "Le Alte parti contraenti assicurano la stretta associazione del Parlamento europeo alla Cooperazione politica europea. A tal fine la Presidenza informa regolar-

In ultima analisi, il Parlamento europeo era il semplice destinatario di informazioni generiche relative, tra l'altro, a fatti già accaduti e sui quali ben difficilmente avrebbe potuto intervenire. Era previsto, inoltre, che esso fosse informato dalla Presidenza sui principali temi di politica estera e che, in caso di necessità, si organizzassero riunioni a livello ministeriale per informarlo su particolari questioni.

In definitiva, l'incidenza del Parlamento europeo in tema di cooperazione politica si risolveva pressoché esclusivamente in colloqui periodici con la Presidenza.

Va detto, d'altra parte, che la cooperazione politica consisteva in un mero meccanismo di concertazione delle politiche nazionali che per la sua attuazione si rimetteva alla volontà degli Stati in quanto mancavano disposizioni specifiche volte alla predisposizione di una disciplina per l'attuazione delle politiche stabilite in ambito intergovernativo tramite gli strumenti comunitari.

Nell'ambito della cooperazione politica, infatti, il Consiglio europeo emanava le direttive politiche generali ed esprimeva una posizione comune su problemi relativi alle relazioni esterne, mentre l'art. 30, par. 5, si limitava a far riferimento alla necessità di render "coerenti" le politiche estere della Comunità e le politiche concordate in sede di cooperazione politica europea non specificando, tuttavia, alcunché in merito al significato della richiesta "coerenza" fra le dette politiche.

Gli Stati membri, nonostante i timidi tentativi di una *codificazione* della cooperazione in politica estera, ma pur sempre legati ad un'idea di sovranità riconnettibile ai ristretti ambiti nazionali, non riuscivano (e non riescono) ad andare oltre una cooperazione a livello intergovernativo in special modo per quanto riguarda il settore in questione.

L'Atto unico europeo, inoltre, ha introdotto i primi cambiamenti istituzionali: ci si riferisce alla creazione del Tribunale di primo grado (art. 4), alla formalizzazione del ruolo del Consiglio europeo⁴¹, oltre qualche altra modifica relativa ai processi decisionali con l'introduzione del procedimento di cooperazione che, in qualche misura, accresceva il ruolo del Parlamento nel procedimento *legislativo* pur lasciando intatto il potere del Consiglio di adottare atti normativi a prescindere dall'orientamento espresso dal Parlamento (art. 6).

mente il Parlamento dei temi di politica estera esaminati nell'ambito dei lavori della Cooperazione politica europea e si adopera affinché nel corso di tali lavori siano prese nella debita considerazione le opinioni del Parlamento europeo".

⁴¹ Art. 2: "Il Consiglio europeo riunisce i capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il presidente della Commissione delle Comunità europee. Essi sono assistiti dai ministri degli affari esteri e da un membro della Commissione. Il Consiglio europeo si riunisce almeno due volte l'anno".