

Fabrizio Politi

Temi di Diritto dell'Unione Europea

QUINTA EDIZIONE



Giappichelli

Premessa

Le soluzioni (*SURE, Recovery Plan*, Strategia europea sui vaccini, ecc.) elaborate dalle istituzioni europee come risposta alla pandemia hanno dimostrato concretamente i vantaggi che l'Unione Europea comporta per tutti i soggetti partecipi del processo di integrazione europea. Infatti, per fronteggiare i danni causati dalla pandemia di coronavirus, il Consiglio europeo, condividendo la linea indicata dalla Commissione europea, ha deciso di dar vita ad un piano di ripresa (dell'importo totale di 1.800 miliardi di euro) destinato ad aiutare tutti gli Stati membri dell'Unione Europea ad uscire dalla crisi successiva alla pandemia ed a porre le basi per un'economia più moderna e sostenibile (*"L'obiettivo è un'Europa più ecologica, digitale e resiliente"*).

La Commissione europea nel maggio 2020, quale risposta alla crisi causata dal coronavirus, ha infatti proposto uno "strumento temporaneo per la ripresa" (*Next Generation EU*), dotato di 750 miliardi di euro, nonché un "rafforzamento mirato" del bilancio a lungo termine dell'Unione Europea per il periodo 2021-2027 (con aumento delle risorse proprie per consentire l'indebitamento alla Commissione). Nel luglio 2020 i capi di governo dei Paesi membri dell'Unione Europea hanno raggiunto un accordo politico su tali strumenti (approvati poi il 10 novembre 2020) ed il Consiglio europeo del dicembre 2020 ha completato l'adozione del regolamento sul quadro finanziario pluriennale e della decisione sulle risorse proprie a livello di Consiglio. Indi il 16 dicembre 2020 il Parlamento europeo ha approvato, con un'ampia maggioranza, il regolamento sul quadro finanziario pluriennale ed il giorno successivo il Consiglio ha deciso di adottare il prossimo bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027; infine il 18 dicembre 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (strumento chiave su cui poggia *Next Generation EU*).

Nella prima parte del 2021 i singoli Stati membri hanno iniziato a mettere a punto i rispettivi PNR ed i prossimi mesi mostreranno l'effettiva capacità delle burocrazie statali di impiego delle ingenti risorse

messe a disposizione, ma possiamo già prendere atto della validità del processo di integrazione europea. E se le voci critiche sull'integrazione europea e sulla moneta unica (nostalgiche della sovranità degli Stati membri e dimentiche delle sciagure che la sovranità nazionale ha portato nella storia dell'umanità) hanno perso parte della loro forza, non è difficile prevedere che tali voci non tarderanno a risollevarsi (come dimostrano le vicende relative alla Polonia e all'Ungheria) se l'Unione europea non riuscirà ad elaborare risposte adeguate alle domande di crescita economica (*"un'Europa prospera e sostenibile"*), in un quadro di inclusione (*"un'Europa sociale"* che combatta la disoccupazione, la discriminazione, l'esclusione sociale e la povertà) e di adeguati rapporti internazionali (*"un'Europa più forte sulla scena mondiale"*).

Gli anni a venire porranno nuove sfide e imporranno decisioni non semplici. E così si porrà il problema dell'enorme debito pubblico accumulato in questi anni che già richiede interventi da parte delle istituzioni europee (dalla "normalizzazione" della politica monetaria da parte della BCE alla introduzione di "imposte europee" fino alla riattivazione dei vincoli del Patto di stabilità e crescita, dei vincoli sugli aiuti di Stato, ecc.). Sullo sfondo si ripropone con forza il tema della necessità della costruzione di una "rete europea di solidarietà" quale imprescindibile strumento di creazione di un *demos* europeo.

Nella sua prima edizione (2005) questo volume era dedicato a Luigi Nicola e a Gabriele (allora in età scolare) con l'augurio che nell'Europa e nel mondo della loro giovinezza fosse effettivamente riconosciuta pari dignità ad ogni essere umano in un sereno clima di pace e di coesione sociale. Nelle successive edizioni (2015, 2017 e 2019), la constatazione delle difficoltà contemporanee spingeva a ribadire la fiducia nei valori della responsabilità, della democrazia e della libertà. Ed è sempre con questo auspicio che rinnovo a Luigi Nicola e a Gabriele (oggi giovani uomini) la medesima dedica, ringraziandoli sempre della gioia e dell'allegria che ogni giorno continuano a donarmi.

Sulmona, 24 ottobre 2021

F.P.

Capitolo Primo

Nascita e sviluppo dell'ordinamento europeo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La nascita delle Comunità europee. – 3. Dal “periodo transitorio” all’elezione diretta del Parlamento europeo. – 4. Un decennio “decisivo”: gli anni Ottanta. – 5. La nascita dell’Unione Europea: il Trattato di Maastricht. – 6. La Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Europa e il Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa. – 7. L’assetto istituzionale delineato dalla “Costituzione per l’Europa”. – 8. Il Trattato di Lisbona. – 9. La crisi economico-finanziaria e la difesa della stabilità dell’Euro. – 10. Gli allargamenti dell’Unione Europea e le problematiche legate all’ingresso di nuovi Paesi. L’art. 49 TUE. – 11. Il recesso dall’Unione Europea: l’art. 50 TUE. La vicenda della *Brexit*: il procedimento di uscita della Gran Bretagna dall’Unione Europea.

1. *Premessa*

L’ordinamento europeo è sorto innanzitutto quale risposta alla c.d. “questione franco-tedesca” e si è sviluppato nella direzione della instaurazione di un “mercato unico europeo” con lo scopo ultimo di addivenire alla creazione di uno Stato federale con superamento definitivo della sovranità dei singoli Stati membri. Nelle decisioni adottate per il raggiungimento di tali obiettivi, la tensione di fondo – sempre rinvenibile – è rappresentata dalla contrapposizione fra le spinte “ideali” (che potremmo raggruppare nell’istanza federalista) e le scelte concrete, di fatto, sempre basate su una logica intergovernativa. L’odierno assetto dell’Unione Europea è infatti il risultato di un lungo cammino¹, iniziato

¹Sulla storia dell’Unione Europea v. E.R. PAPA, *Storia dell’unificazione europea*, Milano, 2017; L. RAPONE, *Storia dell’integrazione europea*, Roma, 2016; B. OLIVI-R. SANTANIELLO, *Storia dell’integrazione europea*, Bologna, 2015; G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Storia e politica dell’Unione Europea*, Roma-Bari, 2013; G. GIRAUDI, *Ripensare l’Europa. Storia, processi e sfide dell’integrazione europea*, Soveria Mannelli, 2008; N. NUGENT, *Governo e politiche dell’Unione Europea* (1999), Bologna, 2001, p. 12 ss.

oramai da molti decenni e caratterizzato da grandi spinte ideali che, in contrasto con interessi nazionali e settoriali, hanno generato, fra momenti sia di crisi che di successo, soluzioni eterogenee a loro volta foriere negli anni successivi di esiti inizialmente inattesi.

La riflessione sulla situazione attuale dell'ordinamento europeo non può prescindere da un esame degli itinerari già percorsi e degli esiti, differenziati nel tempo, che gli stessi hanno generato. E l'analisi di tali itinerari dimostra la persistenza, nel processo di integrazione europea, di alcuni fattori dalla combinazione dei quali, unitamente alle contingenti situazioni, anche di politica internazionale, sono risultate soluzioni che, pur avendo avuto nel tempo giudizi contrastanti, mostrano la capacità di produzione di ulteriori risultati, degni di giudizio positivo (sia pure fra luci ed ombre) sia dal punto di vista di tutela del singolo che da quello del perseguimento di un assetto istituzionale più rispondente ai principi di democraticità e di tutela dei diritti. Al tempo stesso bisogna prendere atto che il trasferimento di poteri decisionali dai singoli Stati al livello dell'ordinamento europeo non è stato accompagnato da un parallelo percorso di diretta legittimazione democratica delle istituzioni europee con il risultato di un persistente *deficit* democratico che presta facilmente il fianco a critiche anche di stampo populistico.

Dell'Unione Europea fanno attualmente parte 27 Stati. Le tre Comunità originarie (la Comunità europea per il carbone e l'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea per l'energia atomica) furono istituite (la prima nel 1951, le altre due nel 1957) dai sei "Paesi fondatori" (Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo) ai quali dal 1° gennaio 1973 si affiancano Danimarca, Irlanda e Regno Unito (la Norvegia, pur firmando i Trattati, non ratificò i medesimi in ragione della bocciatura da parte del relativo referendum). Successivamente sono entrati a far parte delle Comunità europee: la Grecia (1° gennaio 1981); Spagna e Portogallo (1° gennaio 1986); Austria, Finlandia e Svezia (1° gennaio 1995; la Norvegia, ancora una volta, non ha ratificato il Trattato per esito negativo del relativo referendum); Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria (dal 1° maggio 2004); Bulgaria e Romania (2007); Croazia (2013). Il 29 marzo 2017 il Regno Unito (in ragione dell'esito del referendum del 23 giugno 2016 in cui è prevalsa l'opzione di uscita dall'Unione Europea, c.d. *Brexit*) ha formalmente notificato al Consiglio europeo l'intenzione di fuoriuscire dall'Unione Europea (attivando l'art. 50 del Trattato di Lisbona). Al termine del relativo (e complesso) negoziato il Regno Unito ha abbandonato l'Unione Europea (v. *infra*).

I Trattati istitutivi delle tre Comunità europee (CECA, CEE e CEEA) sono stati nel tempo oggetto di numerose modifiche, che hanno riguardato sia l'estensione delle competenze delle Comunità che l'assetto istituzionale delle stesse. Con il Trattato di Maastricht (1992), oltre alla riforma dei Trattati comunitari, si è dato vita anche ad un nuovo soggetto, l'Unione Europea, distinto dalle preesistenti Comunità ma che condivideva con tali Comunità l'unico quadro istituzionale. Il Trattato di Maastricht (a sua volta) è stato oggetto di modifiche da parte dei Trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2000). Dopo il fallimento del Trattato del 2004 che istituiva una Costituzione per l'Europa, il Trattato di Lisbona (firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009), ha introdotto modifiche sia al Trattato sull'Unione Europea (TUE) che al Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) ridenominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea" (TFUE).

I fenomeni, da un lato, dell'ampliamento del numero dei Paesi membri dell'Unione e, dall'altro lato, della crescita delle competenze dell'Unione Europea possono essere ricompresi all'interno di quell'ideale (gli "Stati Uniti d'Europa") che, prima ancora di Schuman (e di Monnet), diversi politici e intellettuali, in tempi e con modalità differenti (da Richard Coudenhove-Kalergi ad Aristide Briand, da Eugenio Colorni ad Ernesto Rossi, da Altiero Spinelli a Winston Churchill) avevano delineato. A tal proposito appare importante ricordare che già Churchill, nel discorso tenuto a Zurigo il 19 settembre 1946, aveva esplicitamente affermato: *«Noi dobbiamo stabilire una sorta di Stati Uniti d'Europa. In questo modo soltanto centinaia di milioni di esseri umani potranno ritrovare le gioie semplici per le quali la vita vale la pena di essere vissuta ... Il primo gesto della ricostruzione della famiglia europea deve essere un'intesa tra la Francia e la Germania ... Io vi dico dunque: in piedi Europa»*. In tale discorso è chiaramente rintracciabile quel nucleo da cui muove anche la dichiarazione di Schuman del 9 maggio 1950 da cui nasce il processo di integrazione europea².

² Fra i primi passi concreti di integrazione europea successiva al secondo conflitto mondiale è da menzionare la nascita (il 5 maggio 1949) del Consiglio d'Europa (in cui ai dieci paesi fondatori – Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia – se ne aggiungono nel tempo molti altri fino agli odierni 48) avente come scopo la realizzazione di una unione sempre più stretta fra i suoi membri in campo politico, culturale e sociale, nonché la promozione della democrazia, dei diritti umani e della identità culturale europea e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa. Lo strumento principale d'azione consiste nel predisporre e favorire la stipula di accordi o convenzioni internazionali tra gli Stati membri e, spesso, anche fra Stati terzi. Le iniziative del Consiglio d'Europa

2. La nascita delle Comunità europee

Il 9 maggio 1950 Robert Schuman (allora ministro degli esteri francese) pronuncia il discorso (c.d. *Dichiarazione Schuman*)³ con cui espone l'idea di creazione di una organizzazione "aperta alla partecipazione degli altri Paesi europei" destinata a risolvere le questioni legate alle risorse carbo-siderurgiche della Ruhr e della Saar (e dunque concernenti i rapporti tra Francia e Germania) e la cui attuazione è finalizzata a fondare le basi di una "unificazione economica" che a sua volta «realizzerà i primi concreti strumenti di una federazione europea indispensabili per la salvaguardia della pace». Nel discorso di Schuman, nella istituenda organizzazione, il potere decisionale è assegnato ad una "*Alta Autorità*" le cui determinazioni sono vincolanti per gli Stati membri. In tale Dichiarazione, che contiene l'appello alla costruzione europea e che ne

non sono vincolanti e vanno ratificate dagli Stati membri. È all'interno del Consiglio d'Europa che è stata redatta e adottata (nel 1950) la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu).

³Di tale Dichiarazione non possono non ricordarsi passaggi (spesso citati) ma che ancora oggi si rivelano densi di contenuti degni di riflessione: «La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche. ... L'Europa non potrà farsi un una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania ... Il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei. La fusione delle produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea ... La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i paesi che vorranno aderirvi ... getterà le fondamenta reali della loro unificazione economica. ... Se potrà contare su un rafforzamento dei mezzi, l'Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano. Sarà così effettuata, rapidamente e con mezzi semplici, la fusione di interessi necessari all'instaurazione di una comunità economica e si introdurrà il fermento di una comunità più profonda tra paesi lungamente contrapposti da sanguinose scissioni. Questa proposta ... costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace. ... Contrariamente ad un cartello internazionale, che tende alla ripartizione e allo sfruttamento dei mercati nazionali mediante pratiche restrittive e il mantenimento di profitti elevati, l'organizzazione progettata assicurerà la fusione dei mercati e l'espansione della produzione. ... L'Alta Autorità comune, incaricata del funzionamento dell'intero regime, sarà composta di personalità indipendenti designate su base paritaria dai governi; un presidente sarà scelto di comune accordo dai governi; le sue decisioni saranno esecutive in Francia, Germania e negli altri paesi aderenti. Disposizioni appropriate assicureranno i necessari mezzi di ricorso contro le decisioni dell'Alta Autorità. ... L'istituzione dell'Alta Autorità non pregiudica in nulla il regime di proprietà delle imprese».

traccia le linee di sviluppo, si afferma esplicitamente che «*L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme, essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino innanzitutto la solidarietà di fatto*»⁴. È unanimemente riconosciuto che in tale Dichiarazione vada individuato il “primo passo” del cammino che porta alla redazione e alla firma dei Trattati istitutivi delle Comunità europee tant'è che proprio la data di tale discorso (9 maggio) è stata individuata quale giorno della “Festa dell'Europa”.

Il 18 aprile 1951 viene firmato, a Parigi, il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), che entra in vigore il 23 luglio 1952. Il 10 agosto 1952 a Lussemburgo si svolge la cerimonia inaugurale della Comunità ed il primo incontro dei membri dell'Alta Autorità, il cui primo presidente è Jean Monnet, che nel suo primo discorso dichiara: «*Noi eserciteremo le nostre funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità ... noi prendiamo atto dell'impegno degli Stati membri di rispettare questo carattere di sovranazionalità e di non cercare d'influenzarci nell'esecuzione dei nostri compiti*». L'art. 97 del Trattato CECA stabilisce che la durata dello stesso sia di cinquanta anni a decorrere dalla data della sua entrata in vigore. Unitamente al Trattato sono firmati tre allegati (relativi alla definizione delle espressioni di carbone e acciaio, rottami e acciai speciali), tre protocolli sui privilegi e le immunità della Comunità, sullo Statuto della Corte di Giustizia e sulle relazioni con il Consiglio d'Europa, nonché una Convenzione sulle disposizioni transitorie.

Originariamente l'assetto istituzionale della CECA prevedeva:

– il *Consiglio speciale dei ministri*: formato da rappresentanti degli Stati membri, con una presidenza a turno di durata trimestrale, e le cui decisioni erano assunte a maggioranza (semplice o qualificata), con la ulteriore previsione della necessità del voto favorevole di uno o due Stati produttori di una determinata quota di carbone;

– l'*Alta Autorità*: composta di nove membri ed in numero non superiore a due per ciascuno degli allora sei Paesi membri e che rappresentava la massima istituzione tecnico-politica della Comunità;

⁴E ancora: «Il governo francese propone di mettere l'insieme delle produzioni di carbone e acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei ... la solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile ... questa proposta costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione Europea indispensabile al mantenimento della pace».

- l'*Assemblea comune*: composta da 78 membri designati dai Parlamenti nazionali ed avente funzione di controllo dell'Alta Autorità;
- la *Corte di Giustizia*: composta di sette giudici e due avvocati generali.

In tale quadro istituzionale la figura originale è quella dell'Alta Autorità, sia perché i membri sono scelti per la loro competenza e ne è garantita l'indipendenza dagli Stati membri, sia per la vincolatività delle decisioni che assume. Infatti essa può adottare (deliberando a maggioranza dei membri) "decisioni" (che sono obbligatorie e che possono essere sia generali che rivolte a singole imprese o individui), "raccomandazioni" (rivolte agli Stati ed obbligatorie solo rispetto agli scopi perseguiti e che lasciano margini di discrezionalità in merito ai mezzi da utilizzare) e "pareri" (aventi funzione consultiva e dunque non obbligatorie). L'Alta Autorità esercita inoltre un controllo sulle imprese operanti nel settore carbossiderurgico, in particolare in merito alle intese e alle operazioni di concentrazione, ed ha inoltre un potere sanzionatorio pecuniario nei confronti delle imprese che non rispettino le decisioni assunte dalla Autorità stessa.

Le peculiarità istituzionali della CECA permangono anche successivamente alla creazione delle due ulteriori Comunità (la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica) e verranno meno solo con l'entrata in vigore del Trattato di Bruxelles del 18 aprile 1965 sulla fusione degli esecutivi delle tre Comunità europee (ma sul punto v. *infra*)⁵. Il Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbono e dell'Acciaio (CECA), come detto, prevedeva una durata di cinquanta anni, e pertanto è scaduto il 23 luglio 2002, ma il relativo ambito di applicazione è stato assorbito nella Comunità europea (oggi nell'Unione Europea).

La firma del Trattato CECA e l'avvio della prima Comunità europea (a pochi anni dalla conclusione della seconda guerra mondiale) costituiscono un importantissimo risultato nel processo di integrazione europea. Ed infatti il clima positivo (ed anche – per così dire – l'entusiasmo)

⁵ Anticipando alcune considerazioni che verranno illustrate più avanti può ricordarsi che con il Trattato del 18 aprile 1965, che entra in vigore il 1° luglio 1967, si viene ad avere un solo Consiglio dei Ministri (anziché tre distinti Consigli per ciascuna Comunità), un'unica Commissione (che cumula le competenze sia dell'Alta Autorità della CECA che delle Commissioni della CEE e dell'Euratom), mentre con la «Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee» (firmata unitamente ai Trattati di Roma il 25 marzo 1957) era già stata stabilita l'unicità per tutte le Comunità dell'Assemblea e della Corte di Giustizia.

che si instaura in quegli anni (che aveva già portato alla istituzione del Consiglio d'Europa) conduce alla firma (da parte degli stessi Paesi sottoscrittori del Trattato CECA) del Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED), firmato a Parigi il 27 maggio 1952⁶. Tale Trattato prevedeva la creazione di un'armata europea, con armamenti propri e un proprio bilancio, gestita da un Comando Supremo diretto da un Consiglio dei ministri e da un'Assemblea parlamentare. Nel Trattato era previsto anche l'intervento dell'armata europea in caso di aggressione ad uno degli Stati membri.

E (ad ulteriore conferma dell'«entusiasmo» generato dalla nascita della CECA), prima ancora della ratifica del Trattato CED si decide, su iniziativa italo-belga, di attuare quanto previsto nell'art. 38 del Trattato, costituendo (il 10 settembre 1952) una Assemblea formata dai membri della Assemblea della CECA più altri nove membri cooptati dalla Assemblea stessa, ed avente il compito di preparare un progetto di statuto della *Comunità politica europea* (CPE) statuto che sarà approvato dalla medesima Assemblea il 9 marzo 1953⁷. In tale progetto, di impronta federale, la Comunità politica europea (CPE) si caratterizza per la cessione alla stessa, da parte degli Stati membri, della politica estera e di quella finanziaria. Peculiare è anche l'assetto istituzionale ideato per tale Comunità: al vertice erano posti un Consiglio dei ministri degli Stati membri (avente le funzioni di governo europeo per la politica estera) ed il Parlamento europeo avente struttura bicamerale (in quanto formato da una Camera dei popoli, composta di deputati eletti a suffragio universale diretto, e da un Senato i cui membri erano eletti dai Parlamenti nazionali) e con funzioni legislative da esercitarsi a maggioranza semplice; è inoltre prevista l'istituzione di un Consiglio esecutivo la cui azione è, da parte del Consiglio dei ministri, coordinata con quella degli esecutivi degli Stati membri.

Ma negli anni successivi si registra una crisi del processo di integrazione europea in conseguenza della mancata ratifica dell'accordo istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED) e del conseguente fallimento del progetto di istituzione di una Comunità Politica Europea (CPE). Il

⁶ Unitamente al Trattato CED sono firmati protocolli aggiuntivi per la mutua assistenza tra i sei Paesi della CED e gli Stati Uniti e il Regno Unito ed un Protocollo di estensione a Italia e Germania delle garanzie fissate dal Trattato istitutivo dell'Unione Occidentale firmato a Bruxelles del 17 marzo 1948.

⁷ In realtà il progetto è elaborato da una "Commissione costituente" nominata dalla Assemblea il 28 novembre 1952, composta di 26 membri e presieduta da Heinrich von Brentano.

fallimento della CED è dovuto alla Francia, unico paese che non ratifica il relativo Trattato⁸.

Ma, nonostante tale fallimento ed un sentimento di “euroscetticismo” che tende a diffondersi fra i paesi fondatori della CECA, il processo di integrazione europea non si arresta proprio grazie all’esistenza della CECA. È infatti la Conferenza dei ministri degli esteri della CECA, tenuta a Messina dal 1° al 3 giugno 1955, ad adottare una risoluzione nella quale si afferma il reciproco impegno per la costituzione di un mercato comune generale e per la creazione di una ulteriore “Comunità” avente come scopo specifico lo sviluppo pacifico dell’energia nucleare.

E così emerge, fin dalla metà degli anni Cinquanta, un elemento che può riscontrarsi in tutti i momenti (di crisi e di sviluppo) della vita dell’ordinamento europeo: il raggiungimento di un anche piccolo risultato (o che comunque viene ritenuto non del tutto soddisfacente rispetto alle attese) si dimostra nel tempo foriero non solo degli esiti che non si è inizialmente riusciti a raggiungere, ma anche condizione preliminare per il raggiungimento di nuovi ulteriori traguardi, trovando così piena conferma l’intuizione contenuta nella Dichiarazione di Schuman secondo cui «*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*».

Al termine della Conferenza di Messina del 1955 viene nominato un Comitato (presieduto da Paul-Henry Spaak) incaricato di redigere un rapporto sul futuro dell’integrazione europea. Tale rapporto sarà oggetto dei lavori della Conferenza dei ministri degli esteri della CECA tenutasi a Venezia il 29 e 30 maggio 1956 nella quale si decide di convocare una “Conferenza diplomatica” (presieduta sempre da Spaak), i cui lavori iniziano nel giugno 1956 per concludersi nel febbraio 1957, ed avente il compito di preparare il testo dei trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell’energia atomica. Il 25 marzo 1957 a Roma sono firmati i Trattati istitutivi della Comunità Europea per l’Energia Atomica (CEEa, detta anche Euratom) e della Comunità Economica Europea (CEE), trattati che entrano in vigore il 1° luglio 1958.

Le due nuove Comunità (CEE e CEEa) si affiancano alla CECA mantenendo ciascuna una propria veste giuridica ed un proprio ambito di

⁸ Il 30 agosto 1954 l’Assemblea nazionale approva infatti una questione preliminare che aggiorna il relativo dibattito eliminando dall’ordine del giorno la ratifica del Trattato istitutivo della CED (con rinvio *sine die*).

operatività. Altamente innovativo è il Trattato che istituisce la CEE giacché fissa obiettivi generali da raggiungere (individuati nell'art. 2 del Trattato: "instaurazione del mercato comune" e "graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri"), ponendo sulle istituzioni comunitarie il compito di raggiungere i predetti obiettivi "alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal Trattato" (art. 3 Tratt. CEE). Il Trattato prevede inoltre un "periodo transitorio" di dodici anni (a sua volta suddiviso in "tre tappe di quattro anni ciascuna") volto alla progressiva instaurazione del mercato comune (art. 7 Tratt. CEE).

Più precisamente l'art. 2 Tratt. CEE (nella versione originaria) poneva alla Comunità il compito di promuovere:

- uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità;
- un'espansione continua ed equilibrata;
- una stabilità accresciuta;
- un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita;
- più strette relazioni fra gli Stati membri della Comunità.

Tali risultati vanno perseguiti, secondo l'art. 2 Tratt. CEE, attraverso:

- a) l'instaurazione di un mercato comune;
- b) il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Questi sono dunque i primi obiettivi (a loro volta funzionali agli scopi sopra delineati) da raggiungere da parte della Comunità. A tale scopo l'azione della Comunità ("alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal Trattato") importa:

- l'abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, nonché di ogni altra misura di effetto equivalente;
- l'istituzione di una tariffa doganale comune e di una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi;
- l'eliminazione fra gli Stati membri di ogni ostacolo alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali;
- l'instaurazione di una politica comune nei settori dell'agricoltura e dei trasporti;
- la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune;
- l'applicazione di procedure volte a coordinare le politiche economi-

che degli Stati membri e che consentano di ovviare agli squilibri nelle bilance dei pagamenti;

– il ravvicinamento delle legislazioni nazionali necessario al funzionamento del mercato comune;

– la creazione di un Fondo Sociale Europeo avente lo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e il tenore di vita degli stessi;

– l'istituzione di una Banca Europea per gli Investimenti destinata a facilitare l'espansione economica della Comunità mediante la creazione di nuove risorse.

“*Mercato comune*” vuol dire piena liberalizzazione della circolazione delle merci e dei servizi, ma anche delle persone e dei capitali. A tale scopo il Trattato CEE prevede la nascita di una *unione doganale* (definita “fondamento” della Comunità) la quale «si estende al complesso degli scambi di merci e importa il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi» (art. 9 Tratt. CEE).

Si rende inoltre necessaria la progressiva introduzione di politiche comuni. Il Trattato attribuisce competenza esclusiva alla Comunità nei settori dell'agricoltura, dei trasporti e delle relazioni commerciali con i paesi terzi (e “politiche comuni” sono definite le relative politiche, mentre con l'espressione “politiche comunitarie” si fa riferimento a settori di competenza concorrente fra Comunità e Stati membri) e fissa “regole di concorrenza” finalizzate ad evitare distorsioni nel funzionamento del mercato per comportamenti di singoli Stati o di imprese.

La prima politica comune ad essere attuata e finanziata è la *Politica agricola comune* (PAC), prevedendo l'art. 38 Tratt. CEE che «il mercato comune comprende anche l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli»⁹ e che «il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune degli Stati membri» la quale deve essere sviluppata “gradatamente ... durante il periodo transitorio” ed instaurata “al più tardi alla fine di tale periodo” (art. 40 Tratt. CEE) tenendo conto della “struttura sociale dell'agricoltura” e delle “disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole” (art. 39 Tratt. CEE).

⁹Intendendosi per prodotti agricoli «i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti» (art. 38 Tratt. CEE).

Dal punto di vista istituzionale i Trattati di Roma (che, a differenza di quello di Parigi, non hanno termine di scadenza né prevedono alcun meccanismo di “uscita” dalle Comunità) prevedono un assetto simile per le due Comunità e composto da quello che sarà in seguito definito “triangolo istituzionale” o “*iron triangle*”¹⁰:

– il *Consiglio dei ministri*: composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale “abilitato ad impegnare il governo” (art. 146 Tratt. CEE) e che “provvede al coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri” (art. 145 Tratt. CEE), avente poteri legislativi vincolanti e sovraordinati rispetto al diritto degli Stati membri¹¹;

– la *Commissione*: chiamata a vigilare sul rispetto delle norme del Trattato e di quelle adottate dalle istituzioni comunitarie (c.d. diritto derivato) ed avente poteri di iniziativa e di gestione;

– l'*Assemblea*: formata di “delegati che i Parlamenti sono richiesti di designare fra i propri membri” (art. 138 Tratt. CEE), che esamina la “Relazione generale annuale sull’attività della Comunità” redatta dalla Commissione potendo giungere a votare una mozione di censura nei confronti di quest’ultima¹²;

¹⁰ N. NUGENT, *Governo e politiche dell’Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 228.

¹¹ L’art. 189 Tratt. CEE (ora art. 288 TFUE) elenca gli atti (regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri) adottabili da parte delle istituzioni europee. Il regolamento «ha portata generale ... è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri». La direttiva «vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi». La decisione è «obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati». Le raccomandazioni e i pareri “non sono vincolanti”. L’art. 5 TCEE espressamente dispone che «Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest’ultima nell’adempimento dei propri compiti». Ed è la Corte di Giustizia a confermare fin dai primi anni sessanta sia il principio della diretta applicabilità del diritto comunitario all’interno degli Stati membri, sia il principio della preminenza del diritto comunitario su quello nazionale, v., *ex plurimis*, sentenza 5 febbraio 1963, causa n. 25/62, *van Gend & Loos*, in *Racc.*, 1963, p. 1; sentenza 15 luglio 1964, causa n. 6/64, *Costa*, in *Racc.*, 1964, p. 1141; sentenza 14 dicembre 1971, causa n. 7/71, *Commissione c. Francia*, in *Racc.*, 1971, p. 1003; sentenza 4 dicembre 1974, causa n. 41/74, *van Duyn*, in *Racc.*, 1974, p. 1337; sentenza 23 aprile 1986, causa n. 294/83, *Parti ecologiste Les Verts*, in *Racc.*, 1986, p. 1339.

¹² Secondo l’art. 144 Tratt. CEE tale mozione, la cui approvazione determina le dimissioni collettive della Commissione, e che può avvenire in qualsiasi momento (e non solo in occasione dell’esame della Relazione annuale), è approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri dell’Assemblea.

– la *Corte di Giustizia* chiamata ad assicurare “il rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione del ... trattato”¹³.

Unitamente ai Trattati di Roma è firmata una “*Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità*” nella quale si prevede, per tutte e tre le Comunità, una sola Assemblea (composta di 142 “delegati” scelti dai Parlamenti nazionali)¹⁴, denominata “*Assemblea comune*” e che si autodenominerà dapprima, nella sua seduta inaugurale del 19-21 marzo 1958, “*Assemblea Parlamentare europea*” e, con deliberazione del 30 marzo 1962, “*Parlamento europeo*”¹⁵ ed una sola Corte di Giustizia (denominata appunto *Corte di Giustizia delle Comunità europee*, composta, seguendo l’esempio della CECA, di sette giudici e due avvocati generali). Restano invece distinti i rispettivi Consigli (*Consiglio speciale dei ministri* per la CECA, composto dai ministri per gli affari esteri o degli affari economici; *Consiglio dei ministri* per l’Euratom e *Consiglio dei Ministri* per la CEE)¹⁶, le *Commissioni* (una per la CEE – composta di nove membri nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri con il massimo di due membri per Paese – ed una per l’Euratom, composta di cinque membri nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri) e *l’Alta Autorità* per la CECA (composta di nove membri, di cui otto nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri, con il massimo di due membri per Paese, ed il nono scelto dagli altri otto per cooptazione).

L’unificazione delle Commissioni e dell’Alta Autorità (da un lato) e dei Consigli (dall’altro) si avrà con il Trattato di Bruxelles dell’8 aprile 1965 (che entra in vigore il 1° luglio 1967)¹⁷ che prevede un’unica Commissione ed un unico Consiglio per tutte e tre le Comunità.

La questione relativa alla sede delle istituzioni troverà per lungo tem-

¹³ Erano inoltre previsti, ma senza il riconoscimento di “istituzioni”, il Comitato economico e sociale, il Comitato monetario, il Fondo sociale europeo – FSE, la Banca europea per gli investimenti – BEI; il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia – Feoga.

¹⁴ Inizialmente la suddivisione tra i diversi Paesi membri era la seguente: 36 membri per ciascuno dei tre Paesi maggiori – Italia, Germania e Francia – 14 ciascuno per Belgio e Paesi Bassi, 6 membri per il Lussemburgo.

¹⁵ L’art. 138 Tratt. CEE prevedeva inoltre l’elaborazione da parte della stessa Assemblea di progetti «intesi a permettere l’elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri».

¹⁶ Il Consiglio CEE si riuniva con i ministri degli affari esteri a livello di “affari generali” e in una composizione specializzata per i diversi ambiti interessati.

¹⁷ Il Trattato del 1965 formalizza inoltre l’esistenza del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (Coreper) incaricato di preparare i lavori del Consiglio dei ministri.

po soluzioni “provvisorie”. Oggi l’art. 341 TFUE dispone che «la sede delle istituzioni dell’Unione è fissata d’intesa comune dai governi degli Stati membri»¹⁸. Nel 1958, in occasione della prima decisione in merito (“Decisione Provvisoria” adottata a Parigi il 7 gennaio 1958)¹⁹, si “raccomandava” che la Commissione si riunisse a Bruxelles e a Lussemburgo, che l’Assemblea si riunisse a Strasburgo (già sede dell’Assemblea del Consiglio d’Europa)²⁰ e che il Consiglio si riunisse su richiesta dei rispettivi presidenti. Lussemburgo viene individuata quale sede della Corte di Giustizia e dei settori finanziari, Bruxelles quale sede del Consiglio e della Commissione. In seguito ulteriori decisioni saranno adottate:

- in occasione della firma del Trattato di fusione degli esecutivi²¹;
- nel Consiglio europeo di Edimburgo del 1992²²;
- con la decisione del 29 ottobre 1993²³;
- all’interno di un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam (Protocollo n. 8 sulle sedi delle istituzioni e di determinati organismi e servizi della Comunità Europea nonché di Europol)²⁴;

¹⁸ In merito alla libertà di scelta dei Paesi membri e all’assenza di una consuetudine nel caso anche di costante riunione in un dato luogo si vedano Corte di Giustizia, sentenza 10 febbraio 1983, causa n. 230/81, *Lussemburgo c. Parlamento*, in *Racc.*, 1983, p. 255; sentenza 28 novembre 1991, cause nn. 213/88 e 39/89, *Lussemburgo c. Parlamento*, in *Racc.*, 1991, p. I-5643.

¹⁹ In quella medesima riunione vengono nominati i membri delle Commissioni CEE ed Euratom ed i rispettivi presidenti (Walter Hallstein e Louis Armand) che si riuniscono per la prima volta il 15 gennaio a Val-Duchesse e dal 1° luglio a Bruxelles. Il 25-26 gennaio 1958 si riuniscono i Consigli dei ministri delle due Comunità e in tale riunione è decisa la creazione del Comitato dei rappresentanti permanenti (mentre nella riunione del 22 aprile 1958 vengono nominati i membri del Comitato economico e sociale e della Banca Europea degli Investimenti).

²⁰ La prima sessione si tiene il 19-20 marzo 1958 e in tale occasione, in cui viene eletto presidente per acclamazione Robert Schuman, essa si autodenomina “Assemblea parlamentare europea”.

²¹ Decisione n. 67/446/CEE e Decisione n. 67/30/EURATOM.

²² Decisione n. 92/C341/01.

²³ Decisione n. 93/C323/01.

²⁴ Con la *Decisione 8 aprile 1965*, adottata in attuazione di quanto disposto dall’art. 37 del Trattato di fusione degli esecutivi, si stabilisce che «Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo continuano ad essere i luoghi provvisori di lavoro delle istituzioni delle Comunità» (art. 1). Il Consiglio tiene le proprie riunioni a Bruxelles, fatta eccezione per le sessioni dei mesi di aprile, giugno e ottobre in cui si riunisce a Lussemburgo (art. 2), che è posta come sede degli organi giurisdizionali o quasi-giurisdizionali esistenti o istituendi (art. 3). Con la Decisione adottata il 12 dicembre 1993, n. 92/C 341/01 si è stabilito che il Parlamento Europeo ha sede a Strasburgo ove si tengono le dodici tornate plenarie mensili (“ivi comprese le sessioni di bilancio”), mentre Bruxelles è sede delle tornate plenarie aggiuntive e delle commissioni del Parlamento europeo e Lussemburgo ne ospita il Segretariato generale (ed i relativi servizi). La Commissione ha sede a Bruxelles ma alcuni servizi sono stabiliti a Lussemburgo.

– con il Protocollo n. 6 allegato al Trattato di Lisbona, in cui si dispone che:

a) il Parlamento europeo ha sede a Strasburgo (ove si tengono 12 tornate plenarie mensili, compresa la tornata del bilancio), mentre le tornate plenarie aggiuntive si tengono a Bruxelles ove si riuniscono le commissioni del Parlamento europeo; mentre il segretariato generale del Parlamento europeo e i suoi servizi restano a Lussemburgo;

b) il Consiglio ha sede a Bruxelles (ma in aprile, giugno e ottobre il Consiglio tiene le sessioni a Lussemburgo);

c) la Commissione ha sede a Bruxelles (ma i servizi elencati negli artt. 7, 8 e 9 della decisione dell'8 aprile 1965 sono stabiliti a Lussemburgo);

d) hanno sede a Lussemburgo: la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la Corte dei conti e la Banca europea per gli investimenti;

e) hanno sede a Bruxelles: il Comitato economico e sociale ed il Comitato delle regioni;

f) la Banca centrale europea ha sede a Francoforte;

g) l'Ufficio europeo di polizia (Europol) ha sede a L'Aia.

3. Dal “periodo transitorio” all'elezione diretta del Parlamento europeo

In conformità con quanto stabilito nel Trattato istitutivo, la Comunità Economica Europea rivolge subito il proprio impegno alla instaurazione del mercato comune che nel Trattato è individuato come scopo da raggiungere al termine del “periodo transitorio” di 12 anni (prorogabile fino ad un massimo di 15 anni), suddiviso in tre “tappe” (di quattro anni l'una) per ciascuna delle quali è previsto “un complesso di azioni che devono essere intraprese e condotte insieme” (art. 7, par. 2, Tratt. CEE). Il Trattato specificava che al termine del periodo transitorio le norme (del Trattato) relative alla libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali divenivano direttamente applicabili all'interno di ciascuno Stato membro (ed in tal senso si pronunciava anche la Corte di Giustizia)²⁵. Ma al termine del periodo transitorio era completamente realizzata solo l'unione tariffaria (completatasi il 1° luglio 1968) ma non ancora quella

²⁵ Cfr., ad es., Corte di Giustizia, sentenza 21 giugno 1974, causa n. 2-74, *Jen Reyners*, in *Racc.*, 1974, p. 631 ss.; Id., sentenza 3 dicembre 1974, causa n. 33-74, *Johannes Henricus Maria von Binsbergen*, in *Racc.*, 1974, p. 1299 ss.