ISSN 1970-0903

Studi sull'integrazione europea

numero 3 · 2006 | anno I

Rivista quadrimestrale

CACUCCI EDITORE
BARI

Studi sull'integrazione europea

numero **3** · **2006** | anno **I**

Rivista quadrimestrale

CACUCCI EDITORE
BARI

Direzione
Ennio Triggiani – Ugo Villani

Comitato di redazione
Giandonato Caggiano (coordinatore) **– Valeria Di Comite – Ivan Ingravallo – Angela Maria Romito – Roberto Virzo**

Direzione e Redazione
c/o **Cacucci Editore · Via Nicolai, 39 – 70122 BARI – Tel. 080.5214220**
http://www.cacucci.it e-mail: studiinteuropea@cacucci.it

A tali indirizzi vanno inviati corrispondenza e libri per eventuali recensioni o segnalazioni.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2007 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucci.it e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Autorizzazione del Tribunale di Bari del 22/03/2006 n° 19
Direttore responsabile: ENNIO TRIGGIANI

Sommario

ARTICOLI

Ennio Triggiani
La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale 435

Paolo Fois
Dalla CECA all’Unione europea. Il declino della sovranazionalità 479

Edmondo Paolini
Alterio Spinelli e il metodo costituente per l’unità dell’Europa 491

Giandonato Caggiano
Il consolidamento della disciplina delle misure di esecuzione e della comitologia a Trattato invariato 505

NOTE E COMMENTI

Andrea Silvestri
La doppia condanna per inadempimento e le sanzioni finanziarie a carico di uno Stato membro 529

Ilaria Ottaviano
Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale 545

RECENSIONI

L. Ferrari Bravo, *Diritto comunitario*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, V ed.
(I. Ingravallo) 565

G. L. Tosato, L. Bellodi (edited by), *EU Competition Law. Procedure (Antitrust – Merger – State Aid)*, I, Leuven, Claeys & Casteels, 2006
(E. Triggiani) 569

R. Casado Raigón (sous la direction de), *L'Europe et la mer. Pêche, navigation et environnement marin. Europe and the Sea. Fisheries, Navigation and Marine Environment*, Bruxelles, Bruylant, 2005
(R. Virzo) 573

M. Panebianco, A. Di Stasi, *L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale*, Torino, Giappichelli, 2006
(A. Lioveri) 577

Libri ricevuti 581

Elenco delle abbreviazioni 583

Indice degli autori 585

Articoli

Ennio Triggiani

La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*

SOMMARIO: 1. Le premesse giuridiche dell'istituzione della cittadinanza europea. – 2. Caratteristiche e limiti del lento delinearsi di una cittadinanza cosmopolita senza nazionalità. – 3. Il superamento del concetto tradizionale di cittadinanza. – 4. Libertà di circolazione e di soggiorno del cittadino europeo. – 5. I diritti "politici" di cittadinanza. – 6. L'eterodipendenza della cittadinanza europea. – 7. La "comunitarizzazione" della dipendenza della cittadinanza europea da quelle nazionali. – 8. L'esigenza di una autonomia della nozione di cittadinanza europea alla luce della Carta di Nizza e del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. – 9. Il problema degli stranieri extracomunitari. – 10. I residenti stranieri residenti di lunga durata ed i diritti ad essi riconosciuti nelle convenzioni delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa. – 11. Il riconoscimento dei diritti politici agli stranieri nell'ordinamento comunitario. – 12. L'universalità dei diritti umani ed i suoi riflessi sulla cittadinanza. – 13. La cittadinanza europea quale estensione della cittadinanza delle regioni e dei comuni attraverso la sussidiarietà. – 14. La sussidiarietà "orizzontale" espressione di democrazia partecipata. – 15. La cittadinanza europea quale spinta per il progresso dell'integrazione. – 16. Sussidiarietà e cittadinanza europea e strumenti fondamentali per costruire la "utopia" sovranazionale.

1. La stessa circostanza di qualificare come "europea" la cittadinanza, nozione generalmente riferita ad una precisa nazionalità, può da un lato apparire una possibile contraddizione ma dall'altro costituire una significativa novità nell'evoluzione del diritto. Già sulla base di questa prima considerazione si avverte come sia necessario esaminare la cittadinanza europea quale figura giuridica *dinamica*[1] nell'ambito delle norme progressivamente adottate negli ultimi anni ad essa collegabili nonché alla luce di una giurisprudenza comunitaria come sempre originale e stimolante.

Per comprendere significato e portata di tale figura giuridica non ci si può quindi limitare ad analizzarla come mera sommatoria di diritti (soprattutto) e di doveri, ma appare imprescindibile individuarne la potenziale "centralità", sotto

* Il presente scritto è destinato anche agli Studi in onore di Vincenzo Starace, di prossima pubblicazione

[1] Per D. O'KEEFFE il concetto di cittadinanza europea va considerato come "a dynamic one, capable of being added or strengthened, but not diminished", *Union Citizenship*, in D. O'KEEFFE, P. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 106.

un profilo non solo simbolico ma sostanziale, nell'evoluzione dell'intero processo di integrazione europea. Infatti, la complessa realtà che si tenta tra mille difficoltà di costruire non può certamente essere la riedizione, su scala più vasta, dello Stato come l'abbiamo concepito e vissuto fino ad oggi e che, fra l'altro, ha prodotto anche disastri enormi.

È a tutti noto che la figura in esame viene istituita formalmente con il Trattato di Maastricht (art. 17 ss. TCE). Sarebbe tuttavia sbagliato ritenere che questo riconoscimento formale abbia rappresentato un'assoluta novità; in realtà, significative premesse della cittadinanza europea si trovano già nella nascita stessa delle CE soprattutto con l'affermazione del *principio di non discriminazione a motivo della nazionalità*[2]. L'attribuzione del trattamento nazionale, e cioè l'equiparazione di trattamento fra i nazionali e gli stranieri individuati quali beneficiari, è un privilegio ben conosciuto dal diritto convenzionale internazionale, ma solo nelle Comunità europee esso viene elevato a principio fondamentale del sistema così costruito (ridimensionando progressivamente il concetto di straniero rispetto ai cittadini comunitari)[3].

Peraltro, anche circostanze quali il *primato del diritto comunitario*, affermato grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia e sancito formalmente dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa[4], oppure l'effetto diretto del diritto comunitario negli ordinamenti interni (generalmente invocato nei confronti del proprio ordinamento giuridico nazionale) costituiscono spie abbastanza evidenti della costruzione progressiva di una "cittadinanza europea" quale espressione di una "comunità di diritto"[5].

---

2 Cfr. in proposito N. W. Barber, *Citizenship, Nationalism and the European Union*, in *ELR*, 2002, p. 241 ss.; I. Bulvinaite, *Union Citizenship and its Role in the Free Movement of Persons Regimes*, in *Web JCLI*, 2003, p. 2; L. S. Rossi, *I cittadini*, in A. Tizzano (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, I, Torino, 2006, II ed., p. 103; K. Rostek, D. Gareth, *The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies*, in *EIoP*, 4 luglio 2006, p. 6.

3 Cfr. L. S. Rossi, *op. cit.*, p. 103.

4 Firmato a Roma il 29 ottobre 2004 (*GUUE* C 310, 16 dicembre 2004). Nella vasta letteratura esistente si segnalano di recente, limitatamente alla dottrina italiana e per un ampio e articolato commento, F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *La Costituzione europea. Un primo commento*, Bologna, 2004; L. S. Rossi (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004; A. Tizzano (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa*, Milano, 2004; M. L. Tufano (a cura di), *Cantiere Europa – Le riforme istituzionali dell'Unione*, Napoli, 2004; C. Curti Gialdino, *La Costituzione europea*, Roma, 2005; P. G. Grasso (a cura di), *Europa e Costituzione*, Napoli, 2005; G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Bari, 2005; M. C. Baruffi (a cura di), *La Costituzione europea: quale Europa dopo l'allargamento?*, Padova, 2006. Per un commento breve delle parti più significative v. altresì lo speciale di *Sud in Europa* del 2005, fasc. 3, con interventi di V. Starace, G. Strozzi, G. Di Stasi, F. Pellegrini, R. Cafari Panico, B. Nascimbene, E. Triggiani, U. Villani, P. Mengozzi (anche in www.sudineuropa.net, reperibile *on line*).

5 E il recente caso *Pupino* tende a rafforzare tale assunto (sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 2005, causa C-105/03, non ancora pubblicata): "malgrado il carattere intergovernativo delle decisioni quadro, in quanto rientranti nell'ambito del terzo pilastro, e l'assenza di effetto diretto di tali testi, il diritto nazionale che le incorpora può essere interpretato alla luce di tali disposizioni e delle loro finalità. Ciò va nel senso della volontà degli Stati membri di creare 'un'unione

Il Trattato di Maastricht fa quindi emergere come giuridicamente rilevante quanto già da tempo costituiva il comune sentire delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri e cioè che soggetti dell'ordinamento sono anche e soprattutto i cittadini i quali fanno parte di una nuova "comunità", a pari titolo con i primi due, come soggetti di diritto in "posizione egualitaria"[6]: ci troviamo cioè di fronte ad un sistema di integrazione che ha come perno la persona in quanto "cittadino/a" con il suo corredo di pretese[7]. Maastricht interviene quindi su di una situazione che vede lo straniero comunitario in possesso di uno *status* giuridico nel quale alcuni diritti tipici della cittadinanza, quali la libertà di circolazione all'interno del territorio dello Stato, sono stati già ampiamente proiettati sulla scala europea individuata come la realtà di uno spazio comune nel quale muoversi liberamente.

La lettura data a tale libertà dalla Corte di giustizia è peraltro sempre stata molto ampia; così come coerentemente rigorosa e restrittiva essa è stata rispetto alle relative deroghe (ordine pubblico, sanità, pubblica amministrazione) tanto più dopo l'introduzione della figura di cittadino dell'Unione[8].

---

sempre più stretta' che si avvale di strumenti giuridici aventi effetti analoghi a quelli previsti dal Trattato CE miranti ad un'integrazione più intensa". In proposito v. F. Cherubini, *L'obbligo di interpretazione conforme "sconfina" nel terzo pilastro: note a margine della sentenza* Pupino, in questa *Rivista*, 2006, p. 157 ss.
Significativa è anche la previsione, nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, dell'art. III-365, che estende la legittimazione di ogni persona fisica o giuridica ad impugnare anche gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione. "L'approfondimento della tutela giurisdizionale dei singoli è considerevole, poiché questi non dovranno più trovarsi in una situazione ad essi specifica (se non esclusiva), ma sarà sufficiente allegare un pregiudizio direttamente derivante dal regolamento europeo", U. Villani, *Principi democratici e diritti fondamentali nella "Costituzione europea"*, in *CI*, 2005, p. 673.

6 In tal senso L. S. Rossi, *op. cit.*, p. 103; C. Closa, *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, in *CML Rev.*, 1995, p. 487; M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione*, Milano, 2006, II ed. p. 13. È fatto opportuno iniziale riferimento alla sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, *Raccolta*, p. 1 ss.

7 È significativo come ciò comprenda il risarcimento per danni causati agli individui dalle Istituzioni comunitarie nell'esercizio delle loro funzioni, da un lato, ma analogo risarcimento per le inadempienze dello Stato membro a fronte dei propri obblighi comunitari (v. la nota giurisprudenza della Corte di giustizia sviluppatasi a partire dalla sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991, causa C-9/90, *Francovich e altri c. Repubblica italiana*, *Raccolta*, p. I-5357).

8 Cfr. G. Tesauro, *Diritto comunitario*, Padova, 2005, IV ed., p. 508 s. Sul tema della cittadinanza europea v. fra gli altri, in aggiunta alle opere già citate, R. Adam, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *RDI*, 1992, p. 622 ss.; V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; U. Villani, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, II, Bari, 1995, p. 1001 ss.; M. Cartabia, voce *Cittadinanza europea*, in *EG*, vol. VI, Aggiornamento, Roma, 1995; B. Nascimbene, *Nationality Laws and Citizenship of the European Union Towards a European Law on Nationality?*, in B. Nascimbene (ed.), *Nationality Laws in the European Union*, Milano, 1996, p. 1 ss.; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Eterogeneità dei principi, pluralità delle forme*, Padova, 1997; S. Bartole, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Q. Cost.* 2000, p. 39; V. E. Parsi (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, 2001; F. Cerrone, *La cittadinanza europea fra costituzione ed immaginario sociale*, in

2. L'innovazione introdotta da Maastricht, inoltre, non è improvvisa in quanto va collocata nel quadro delle profonde modifiche prodotte nel concetto di cittadinanza nell'era della globalizzazione[9]. I grandi flussi migratori e la sempre più mondializzata attività delle persone stanno progressivamente mutando, per alcuni addirittura rendendo obsolete, le definizioni di appartenenza e di cittadinanza. Quest'ultimo concetto si sta evolvendo diventando progressivamente internazionale e rendendo sempre meno consistente, quindi anacronistica, la corrispondenza tra "nazionalità" e "cittadinanza"[10]. La prima identifica una posizione passiva rispetto all'ordinamento statuale, la cui utilità consiste nel distinguere un membro dello Stato da uno straniero, la seconda è invece un "fattore di coesione sociale"[11] che implica una partecipazione consapevole alla vita politica e l'adesione ad una comunità d'intenti quale è, nel nostro caso, l'esperienza europea; per cui la cittadinanza europea costituisce ulteriore fattore in tale direzione. E ciò è dovuto soprattutto alla progressiva affermazione di atti e di strumenti internazionali relativi ai diritti umani fondamentali, che limitano il potere assoluto degli Stati nel determinare le proprie normative in materia di attribuzione e di negazione o privazione della cittadinanza; atti e strumenti che inoltre riconoscono comunque allo straniero un *corpus* sempre più significativo di diritti. Si produce, in altri termini, una progressiva contraddizione fra tali diritti, i quali sono universali, uniformi e definiti globalmente, e le identità sociali, che sono particolaristiche e territorialmente definite[12].

Viene a delinearsi, almeno rispetto a scenari futuri, una cittadinanza cosmopolita, senza nazionalità[13], soprattutto in considerazione della difficoltà in cui versa la democrazia contemporanea costretta appunto a ripensare i propri modelli istituzionali, costruiti in chiave puramente nazionale, alla luce di oggettive valenze cosmopolite[14]. Il c.d. "deficit democratico", per anni giustamente iden-

---

Riv. cr. dir. priv., 2002, p. 475 ss.; L. S. Rossi, *Uguaglianza-Cittadinanza*, in L. S. Rossi (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002, p. 109 ss.; V. Mura, *Sulla nozione di cittadinanza*, in V. Mura (a cura di), *Il cittadino e lo Stato*, Milano, 2002; V. Costantinesco, *La cittadinanza dell'Unione: una 'vera' cittadinanza?*, in L. S. Rossi (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione*, cit., p. 223 ss.; A. Celotto, *La cittadinanza europea*, in *DUE*, 2005, p. 379 ss.; P. Logroscino, *La cittadinanza dell'Unione: la crisi dei concetti tradizionali*, in *DUE*, 2006, 407 ss.

9 D'altronde già nel documento finale del Vertice di Parigi dei Capi di Stato e di Governo del 1974 per la prima volta la nozione di cittadino europeo viene indicata in veste non solo economica ma anche politica. Cfr. G. Van Den Berghe, *Political Rights for European Citizens*, Aldershot, 1982, p. 31.

10 In tal senso J. Rifkin, *Il sogno europeo*, Milano, 2005, p. 278.

11 P. Oriol, *Per una Cittadinanza europea di residenza*, in *Dibattito federalista*, n. 2, 2004, p. 10.

12 Cfr. J. Urry, *Beyond Societies: Mobilities for the Twenty-First Century*, London, 2000, p. 166. In generale v. P. Alston, *Diritti umani e globalizzazione. Il ruolo dell'Europa*, Torino, 1999.

13 Cfr. L. S. Rossi, *I cittadini*, cit., p. 116.

14 La nozione di cittadinanza "tende ad assolvere alla differente funzione di definire la posizione dell'individuo nei confronti della pluralità di soggetti e ordinamenti con cui egli è destinato ad entrare in contatto", B. Barel, *Cittadinanza europea: la doppia cittadinanza dei cittadini degli*

tificato con l'assenza di poteri legislativi nel Parlamento europeo, presenta in realtà anche una dimensione "globale" e va quindi affrontato e risolto proprio partendo dalla individuazione di strumenti istituzionali e partecipativi all'interno della esperienza europea ed attraverso "strategie creative"[15]. Il nesso tra nazionalità e diritti, infatti, fino ad oggi perno della società democratica, va necessariamente riconsiderato nei termini per i quali, nell'ambito dei grandi flussi migratori, rischia di produrre esclusioni e conseguenze antidemocratiche. Non solo. In questa ottica, è opportuna la sottolineatura per cui: "In attesa che i processi di globalizzazione possano essere governati da soggetti democraticamente legittimati, e non solo dai protagonisti dell'azione economica, i diritti fondamentali si presentano come lo strumento più adatto per cercar di ricostituire un equilibrio, di muovere verso un nuovo sistema di *checks* e *balances*"[16]. D'altronde, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 all'art. 13 colloca il *diritto di immigrare* tra i diritti universali; ed i successivi articoli 28 e 29 delineano un sistema internazionale dei diritti umani per il quale ciascuno, indipendentemente dalla nazionalità, possa prendere parte attiva alla vita pubblica della comunità in cui ha scelto di vivere. Il che non comporta certamente il riconoscimento di un vero e proprio diritto alla cittadinanza piena, ma comunque evidenzia un obbligo di non discriminazione e perlomeno di operare al fine di evitare l'esclusione da qualsiasi forma di godimento dei diritti politici laddove esista un effettivo radicamento della persona nella società in cui vive[17].

3. Ed allora, l'ulteriore evoluzione di collocazione e ruolo del cittadino europeo nel sistema comunitario evidenzia sempre più il suo carattere innovativo legato in particolare alla progressiva separazione, come si è accennato, dei concetti di nazionalità e cittadinanza che siamo abituati a ritenere inscindibili e che invece sono uniti solo sulla base di una più recente contingenza storica. La cittadinanza nasce nella *polis* greca e nella *civitas* romana per indicare la condizione di chi è parte di un ordinamento politico in quanto concorre alla formazione della volontà di tale ordinamento: diritto e dovere di partecipazione politica. È celebre, in proposito, il discorso tenuto dall'imperatore Claudio al Senato per sostenere la proposta di aprire ai Galli l'elettorato passivo alle cariche pubbliche[18]. Con Caracalla (editto 212 d.c.) c'è addirittura l'estensione della cittadinanza romana a tutti i residenti nell'impero (con poche eccezioni) attraverso la

Stati membri dell'Unione europea e l'identità nazionale, in AA.VV., *Situazione e destino della doppia cittadinanza*, Treviso, 2001, p. 19.

15 Usa questa espressione A. Peters, *European Democracy after the 2003 Convention*, in *CML Rev.*, 2004, p. 41.

16 E. Paciotti, *La Carta dei diritti fondamentali: una novità istituzionale*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001, p. 464.

17 Cfr. B. Pricolo, *Nazionalità, cittadinanza e diritti umani. La molteplicità dei dèmoi*, Pubblicazioni Centro Studi per la Pace, 2003, www.studiperlapace.it, reperibile *on line*.

18 "Romolo, il fondatore della nostra città, fu così saggio da considerare parecchi popoli, in uno stesso giorno, prima nemici e subito dopo concittadini. Stranieri ebbero presso di noi il regno e abbiamo affidato uffici pubblici a figli di schiavi affrancati" (P. C. Tacito, *Annali*, XI, 24). Il brano

famosa *Constitutio antoniniana de civitate*, un editto con il quale l'Imperatore concede la stessa anche ai sudditi delle province (pur se con alcune eccezioni). Tale editto, peraltro dettato anche da più banali esigenze finanziarie, parifica la condizione giuridica e politica di tutti i residenti a quella italica[19].

Solo con la Rivoluzione francese comincia invece a determinarsi una equivalenza tra popolo, inteso come nazione, e cittadinanza, creandosi un legame unidirezionale tra appartenenza e partecipazione; c'è peraltro da notare che viene conferita alla cittadinanza, qualificata come virtù collettiva, una valenza potenzialmente universale considerandosi l'umanità come comunità di uguali[20]. Tale equivalenza viene a completarsi con la piena realizzazione dello Stato moderno liberal-democratico.

Con l'istituzione della cittadinanza europea, peraltro, l'appartenenza ad un territorio, ad una comunità e ad una cultura definiti da confini nazionali è per la prima volta riferita ad una entità di tipo sovranazionale. Viene meno una delle connotazioni ideologiche che "riempivano" il concetto di cittadinanza, e cioè la nazionalità[21], disegnandosi una forma di cittadinanza non direttamente espressione di tale appartenenza nazionale, anche se comunque sul presupposto del possesso della nazionalità di uno Stato membro. Si supera pertanto il concetto tradizionale di cittadinanza, che si ricollegava alla nazionalità ed alla territorialità, prevedendo in sua sostituzione un sistema composito di diritti, doveri e lealtà politiche come presupposto decisivo per la democratizzazione dell'Europa[22]. I cittadini europei non possono che avere nazionalità differenti, non essendo unificati su base etnica; d'altronde, "la tenuta dei legami identitari si fa sempre più incerta via via che l'ambito geopolitico di uno Stato si dilata sino ad includere culture molto diverse tra di loro"[23]. In un contesto di lenta ma progressiva "compressione" della

è ripreso e commentato da L. Canfora, *E Roma diede il voto ai Galli*, in *Corriere della Sera*, 18 ottobre 2003.

19 Ma oltre che un atto di coraggio, che andava contro le più antiche e consolidate tradizioni di Roma, l'editto costituiva il riconoscimento del fatto che oramai in tutti gli ambiti della vita sociale dell'Impero (dall'esercito alla burocrazia, per arrivare alla composizione stessa del Senato) i ruoli si erano "internazionalizzati", non essendovi più quindi, se non in misura trascurabile, un'effettiva egemonia italica. Cfr. V. Arangio-Ruiz, *Sul problema della doppia cittadinanza nella Repubblica e nell'Impero Romano*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, I, Padova, 1950, pp. 54-77; F. De Visscher, *La Costituzione Antoniniana e la dinastia africana dei Severi*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari*, XVI, 1960, pp. 31-44.

20 F. G. Pizzetti, *Gli stranieri: solo elettori o anche cittadini?*, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*, 1988, 4, p. 2, reperibile *on line* sul sito www.ius.unitn.it/cardozo/home.html.

21 "Che l'identità nazionale sia l'unico valido fondamento di un ordine politico è contraddetto dall'esperienza storica. Non solo, ma quel fondamento rivelò rapidamente la propria incapacità di assicurare la pace e la prosperità promesse", T. Padoa-Schioppa, *Europa una pazienza attiva. Malinconia e riscatto del Vecchio Continente*, Milano, 2006, p. 70.

22 In questi termini U. Gerhard, *Cittadinanza di genere*, in G. Bonacchi (a cura di), *op. cit.*, p. 348. Sulla qualificazione dei "doveri" del cittadino europeo v. di recente P. Logroscino, *op. cit.*, p. 417 ss.

23 D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Bari, 1994, p. 44.

sfera propria dello Stato nazionale, elementi unificanti divengono allora i comuni "valori fondativi" ed il comune "progetto politico".

Ed allora la cittadinanza europea, purché resa patrimonio comune, diviene l'unico *status* in grado di accomunare tutte queste persone nella logica per cui il concetto di "appartenenza" non si riferisce agli orientamenti etnico-culturali prevalenti ma ai principi sui quali si basa lo Stato di diritto. Essi diventano il "comune orizzonte interpretativo" fondato su di un preciso legame fra diritti umani ed esercizio della sovranità rendendo possibile l'esercizio stesso della sovranità popolare[24].

4. Questa importante evoluzione si traduce col Trattato di Maastricht nell'individuazione di un primo catalogo di diritti di cittadinanza che ne concretano la nascita formale e soprattutto la loro natura squisitamente politica. Si tratta, come è noto, del diritto alla *libera circolazione ed al soggiorno* (art. 18), di *voto ed eleggibilità al comune di residenza ed al Parlamento europeo* anche nello Stato membro di residenza (art. 19), di *protezione diplomatica* (art. 20), di *"prossimità" alle istituzioni comunitarie* (*petizione al Parlamento europeo*, richieste al *Mediatore europeo* ed a tutte le istituzioni e gli organi comunitari) (art. 21)[25]. Ma a questi diritti vanno ovviamente aggiunte altre posizioni soggettive delle quali il cittadino dell'Unione gode in quanto beneficiario del complessivo insieme di situazioni giuridiche costituite dai Trattati comunitari.

Tali diritti assumono in parte rilevanza nel momento in cui una persona risiede in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la nazionalità ed indipendentemente dal tempo in quest'ultimo trascorso, dal proprio grado di integrazione, dalla conoscenza della lingua; in altri casi essi hanno quali interlocutori il proprio Stato di appartenenza o le istituzioni comunitarie[26].

---

[24] In questi termini J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano, 1998, p. 220.

[25] La Commissione europea, nella sua Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento europeo del 28 giugno sulla Attuazione del programma dell'Aia: prospettive per il futuro (COM(2006) 331 def.), fa il punto dello stato di attuazione della cittadinanza europea proponendo anche interessanti iniziative quali in particolare l'approfondimento della cooperazione consolare tra gli Stati membri, comprendente l'istituzione di punti di assistenza consolare reciproca in regioni predeterminate; nonché l'ipotesi di creare attività da "euroconsolati", con la condivisione di funzioni consolari comuni anche a vantaggio dei cittadini UE, e di istituire un codice consolare europeo.

[26] È in tal senso significativa la sentenza del 12 luglio 2005 (causa C-403/03, *Schempp c. Finanzamt München V.*, *Raccolta*, p. I-6421) in cui la Corte ha precisato che la situazione di un cittadino di uno Stato membro che non si è avvalso del diritto alla libera circolazione non può, per questo solo fatto, essere assimilata ad una situazione puramente interna. Nella fattispecie, l'esercizio da parte dell'ex moglie del sig. Schempp del diritto alla libera circolazione e del diritto di soggiorno riconosciutole dall'ordinamento giuridico comunitario ha inciso sul diritto alla deduzione del sig. Schempp in Germania, non potendo una situazione del genere essere considerata come una situazione interna, priva di qualsiasi collegamento con il diritto comunitario. I cittadini dell'Unione possono quindi avvalersi del loro diritto alla libertà di circolazione anche qualora la materia interessata o la prestazione richiesta non siano disciplinate dal diritto comunitario. Correlativamente, secondo una costante giurisprudenza il diritto alla libera circolazione di cui all'art.

Riguardo alla prima circostanza, è da ricordare che un'ampia e costante giurisprudenza della Corte di giustizia ha ribadito che lo *status* di lavoratore subordinato si debba conservare per un periodo successivo alla cessazione del rapporto anche per i vantaggi sociali e fiscali, purché il disoccupato continui a ricercare attivamente un'occupazione[27]. E ritengo che da tale esemplificativo approccio possa ricavarsi una chiara indicazione della Corte non solo di non poter considerare il lavoratore alla stregua di un mero fattore produttivo ma altresì di voler prefigurare una connotazione anche "politica" di tale mobilità. Un approccio confermato in sentenze innovative come quella relativa al caso *Cowan*, con il quale per la prima volta venne sancita la libertà di recarsi in un altro Stato membro per fruire ivi di un servizio (nella specie quello turistico) senza essere impediti da restrizioni[28]. L'estensione del campo di applicazione della libera circolazione si determinò, in altri termini, valorizzando la posizione del destinatario del servizio ed evocando primi livelli di solidarietà finanziaria tra i cittadini dei vari Stati membri.

È peraltro evidente che con la nascita della cittadinanza europea si determina un'accentuazione della libertà di ingresso e di soggiorno in quanto svincolata dalla ricerca del posto di lavoro. L'indubbio progresso qualitativo è legato alla separazione di tale libertà dai suoi elementi funzionali o strumentali quali la relazione con un'attività economica o con la creazione del mercato interno. Il che trova conferma nella circostanza che la libertà di circolazione e di soggiorno, intesa in senso autonomo e fissata quale norma dotata di efficacia diretta dall' art. 18 TCE, è stata ulteriormente sancita all'art. 45, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[29]. Tale innovazione si fonda sul presupposto

---

18, par. 1 TCE trova applicazione solo qualora non siano pertinenti diritti più specifici come quelli che derivano dagli articoli 39, 43 e 49 TCE (sentenze della Corte di giustizia del 29 febbraio 1996, causa C-193/94, *Procedimenti penali a carico di Sofia Skanavi e Konstantin Chryssanthakopouloss*, *Raccolta*, p. I-929; del 26 novembre 2002, causa C-100/01, *Ministre de l'Intérieur c. Oteiza Olazabal*, *Raccolta*, p. I-10981; del 6 febbraio 2003, causa C-92/01, *Georgios Stylianakis c. Elliniko Dimosio*, *Raccolta*, p. I-1291; del 16 dicembre 2004, causa C-293/03, *Gregorio My c. Office national des pensions*, *Raccolta*, p. I-12013 e del 15 settembre 2005, causa C-258/04, *Ioannis Ioannidis c. Office national de l'emploi*, *Raccolta*, p. I-8275).

27 V. in proposito A. Adinolfi, *Commento all'art. 39. I lavoratori*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Milano, 2004, p. 364 s.; R. Foglia, *La libertà di circolazione dei lavoratori*, in A. Tizzano (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*, cit., II, p. 990 s.

28 Sentenza della Corte di giustizia del 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan c. Trésor public*, *Raccolta*, p. 195. Secondo S. Weatherill la sentenza costituì "a step towards the creation of a de facto Community citizenship, developed through a broad interpretation of the individuals' economic activity" (*A Note on Cowan v. Trésor Public*, in *CML Rev.*, 1989, p. 563).

29 Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Colomer dell'11 dicembre 2003, relative alla sentenza della Corte di giustizia del 16 settembre 2004, causa C-386/02, *Josef Baldinger c. Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter*, *Raccolta*, p. I-8411.

La Carta è stata proclamata solennemente a Nizza il 7 dicembre 2000 (*GUCE* C 364, 18 dicembre 2000, p. 1). Su di essa, limitandoci alle più recenti pubblicazioni italiane v. R. Bifulco, M. Cartabia, A Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001; AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001; non-

che, pur dovendosi comunque ricercare negli ordinamenti nazionali la fonte giuridica dell'attribuzione della cittadinanza europea, questi ultimi sono comunque sotto più profili, come si è detto, "comunitarizzati".

La libera circolazione dei cittadini può tuttavia essere limitata per ragioni economiche dovendo gli stessi disporre di mezzi economici sufficienti a non gravare sullo Stato ospitante: si viene di fatto a creare una discriminazione sulla base del censo, certamente ignota al diritto degli Stati membri[30] e comunque in contraddizione con il principio della solidarietà. Tuttavia un cittadino dell'Unione europea che non fruisce nello Stato membro ospitante di un diritto di soggiorno in forza degli articoli 39, 43 o 49 TCE (relativi alla libertà di circolazione dei lavoratori, di stabilimento e di prestazione dei servizi) può esercitare invece tale diritto in virtù esclusivamente della sua qualità di cittadino dell'Unione grazie, come si è visto, alla applicazione diretta dell'art. 18, par. 1 TCE[31]. L'esercizio di tale diritto è soggetto ai limiti ed alle condizioni di cui alla detta disposizione, fra i quali figura il requisito della disponibilità di risorse sufficienti; tuttavia, le autorità competenti devono provvedere a che l'applicazione di detti limiti e condizioni avvenga nel rispetto dei principi generali del diritto comunitario, in particolare del principio di proporzionalità. Peraltro, una volta accertato che il cittadino dell'Unione economicamente non attivo dispone di un titolo di soggiorno, egli può avvalersi dell'art. 12 TCE affinché gli sia accordato il beneficio di una prestazione di assistenza sociale quale il minimo di mezzi di sussistenza[32].

In termini analoghi, il fatto che un cittadino dell'Unione compia studi universitari in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino non può pertanto, di per sé, privarlo della possibilità di avvalersi del divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, sancito dall'art. 12 del Trattato[33].

---

ché gli scritti di D. Grimm, M. Comba, E. Grosso, O. De Schutter, J. Luther, L. Favoreu, U. De Siervo, A. Von Bogdandy, in G. Zagrebelsky (a cura di), *op. cit.*

30 Sottolinea opportunamente questa circostanza L. S. Rossi, *I cittadini*, cit., p. 114.

31 Cfr. le sentenze del 12 maggio 1998, causa C-85/96, *Martinez Sala c. Freistaat Bayern, Raccolta*, p. I-2691; del 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast e R. c. Secretary of State for the Home Department, Raccolta*, p. I-7091. La prima costituisce sicuramente una delle pronunce più importanti per la disamina che si sta svolgendo tanto da indurre alcuni autori a rintracciarvi "something close to a universal non-discrimination right including access to all welfare benefitis", S. Fries, J. Shaw, *Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice*, in *EPL*, 1998, p. 536. Nel caso *Baumbast* la Corte ha espressamente inoltre sancito per la prima volta in maniera netta che "un cittadino dell'Unione che non gode più del diritto di residenza come lavoratore migrante nel Paese d'accoglienza può, come cittadino dell'Unione, usufruire di tale diritto di residenza grazie alla diretta applicazione dell'art. 18 (1) CE" (punto 3 del dispositivo).

32 Sentenza della Corte di giustizia del 7 settembre 2004, causa C-456/02, *Michel Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), Raccolta*, p. I-7573 (punti 33, 43, 46 del dispositivo).

33 Sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Raccolta*, p. I-6193.

Gli esempi riportati, per quanto parziali[34], evidenziano come il rispetto dei diritti fondamentali stia legittimamente acquisendo una forza pervasiva nel sistema comunitario incidendo sensibilmente sulla stessa interpretazione delle pur fondamentali "libertà" del mercato unico. Appare in tal senso significativa la sentenza della Corte di giustizia nel caso *Schmidberger* in cui il principio della libera circolazione delle merci, un tempo intangibile[35], si è dovuto piegare al rispetto di un diritto fondamentale quale il diritto di sciopero. "La tutela dei diritti fondamentali rappresenta un legittimo interesse che giustifica, in linea di principio, una limitazione degli obblighi imposti dal diritto comunitario, ancorché derivanti da una libertà fondamentale garantita dal Trattato, quale la libera circolazione delle merci"[36]. È del tutto evidente che il concetto di cittadinanza, con i contenuti ampi ed innovativi da esso introdotti, ha decisamente influenzato la Corte sotto più profili.

I diritti di mobilità rappresentano, per quanto si è visto, un aspetto essenziale della cittadinanza europea perché anche tangibilmente esprimono l'abbattimento delle frontiere e la possibilità di trasferire il centro del lavoro, degli interessi e degli affetti in un qualsiasi Paese membro dell'Unione[37]. È quindi comprensibile che, data l'ampiezza e la importanza dei problemi che si pongono, la giurisprudenza della Corte di giustizia sia stata altrettanto rilevante[38].

---

34 Per una disamina più ampia della giurisprudenza significativa riguardo in particolare all'applicazione dell'art. 18 si rinvia a J. D. Mather, *The Court of Justice and the Union Citizen*, in *ELJ*, 2005, pp. 722-743.

35 Si ricordi la sentenza del 20 marzo 1990, causa 21/88, *Dupont de Nemours italiana spa c. Unità Sanitaria Locale n. 2 e 3 M Italia spa*, *Raccolta*, p. I-889 in cui il contrasto fra il suindicato principio e la normativa in materia di aiuti statali, pur correttamente applicata nella specie dall'Italia, si risolse nella prevalenza del primo proprio in quanto riferibile ad una libertà fondamentale. Di conseguenza venne abrogata la parte della legge 1° marzo 1986, n. 64, recante la disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno che limitava la partecipazione agli appalti pubblici alle imprese ubicate nel Mezzogiorno d'Italia. Probabilmente diversa soluzione si sarebbe potuta avere se la normativa che consentiva, in via derogatoria, di non essere vincolata al divieto degli aiuti statali alle imprese fosse stata rafforzata dal principio di solidarietà, all'epoca certamente non sancito.

36 Sentenza della Corte di giustizia del 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge c. Republik Österreich*, *Raccolta*, p. I-5659. Cfr. in proposito C. Kombos, *Fundamental Rights and Fundamental Freedoms: A Symbiosis on the Basis of Subsidiarity*, in *EPL*, 2006, p. 442 ss.; M. Orlandi, *Libera circolazione delle merci e deroghe giustificate da esigenze di tutela dei diritti fondamentali*, in *DUE*, 2006, p. 903 ss.

37 È inoltre da sottolineare la particolare attenzione riservata dal Comitato delle Regioni alla mobilità dei giovani avendo lo stesso ben presente che "la cittadinanza europea è tanto più importante, quanto maggiore è il numero dei giovani, degli studenti delle scuole e delle università e dei lavoratori che soggiornano per un determinato periodo in un altro Stato membro. Ciò spiega l'importanza che rivestono i programmi d'istruzione, i programmi culturali e quelli per i giovani per l'affermarsi del concetto di cittadinanza europea". Parere reso il 17 febbraio 2000 dal Comitato delle Regioni su "La cittadinanza europea" (2000/C 156/03), *GUCE* C 156, 6 giugno 2000, p. 12 (punto 3.7.1 intitolato "L'importanza dei programmi di scambio").

38 Non si condivide pertanto quanto sostenuto da J. D. Mather secondo cui invece "the Court of Justice has done very little, if anything at all, since 1992 to reduce the monopoly

Era pertanto prevedibile, con queste premesse, che le istituzioni comunitarie dovessero raccogliere le autorevoli indicazioni fornite da questa significativa giurisprudenza per introdurre, in materia, le modifiche ormai divenute necessarie alla luce della forte correlazione tra cittadinanza e libera circolazione. Il che si è verificato attraverso la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri[39].

5. Altri diritti derivanti dallo *status* di cittadino europeo appaiono sicuramente meno problematici e quindi meritevoli di una disciplina giuridica meno complessa ed articolata per quanto si riferiscano comunque a funzioni e prerogative di indubbio carattere pubblico e politico. Il nuovo *status* ha consentito infatti la riformulazione in chiave europea del *diritto di protezione diplomatica*, per cui laddove in un Paese terzo non sia presente la rappresentanza diplomatico-consolare della persona investita da qualche problema spetta a quella di un qualsiasi altro Stato membro l'obbligo dell'eventuale necessità di assistenza. L'importanza di tale riconoscimento si comprende se solo si riflette sulla circostanza che attualmente tutti gli Stati membri sono rappresentati solo in tre Stati e cioè Repubblica popolare di Cina, Federazione Russa e Stati Uniti d'America e che in 107 dei 167 Paesi terzi esistono rappresentanze di soli 10 Stati membri[40]. Si comprende facilmente, in questo caso, come essere cittadini dell'Unione possa essere a volte più importante che cittadini del proprio Stato nazionale[41].

---

powers of the Member States, thereby perpetuating the iniquities which exist across the entire EU in respect of acquiring citizenship" (*op. cit.*, p. 724).

39 *GUUE* L 158, 30 aprile 2004, p. 77 ss.

40 Documento del Consiglio 15646/05 del 12 dicembre 2005 su Presidency diplomatic representation in third countries, non ancora pubblicato.

41 Le disposizioni di applicazione, secondo quanto previsto dal secondo comma dell'art. 20 TCE, sono state adottate con decisione del Consiglio 95/535/CE, del 19 dicembre 1995 riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari, *GUCE* L 314, 28 dicembre 1995, p. 73. V. altresì la decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri 96/409/PESC relativa all'istituzione di un documento di viaggio provvisorio, *GUCE* L 168, 6 luglio 1996.
La tutela che le rappresentanze diplomatiche e consolari di uno Stato membro sono tenute ad assicurare comprende: l'assistenza in caso di decesso; l'assistenza in caso di incidente o malattia grave; l'assistenza in caso di arresto o di detenzione; l'assistenza alle vittime di atti di violenza; l'aiuto ed il rimpatrio dei cittadini dell'Unione in difficoltà. Le rappresentanze diplomatiche o gli agenti consolari degli Stati membri in servizio in uno Stato terzo possono altresì venire in aiuto anche in altri casi al cittadino dell'Unione che lo richieda. Inoltre, al fine di fornire un'effettiva assistenza ai cittadini dell'Unione che si trovano in difficoltà è stato istituito il *documento di viaggio provvisorio* (DVP). Il DVP può essere rilasciato per un solo viaggio verso lo Stato membro cui il richiedente è cittadino, verso il Paese di residenza permanente o, eccezionalmente, verso un'altra destinazione.

E così la *petizione al Parlamento europeo*[42] ed il *ricorso al Mediatore europeo*[43] (con i limiti nel campo di applicazione oggettivo per le materie del secon-

[42] Articoli 21, par. 1 e 194 TCE, 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 191, 192 e 193 del Regolamento interno del Parlamento europeo.
Per essere ricevibile la petizione deve soddisfare due requisiti: deve avere ad oggetto una materia che rientra nel campo di attività della Comunità e deve concernere direttamente chi la sottoscrive. Ciò vuol dire, quanto al primo requisito, che la petizione non può riguardare materie attinenti alla Politica estera e di sicurezza comune o alla Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e, quanto al secondo requisito, che alla base della petizione vi deve essere una preoccupazione reale ed effettiva del petizionario quanto all'oggetto della propria richiesta. G. Carella, *Articolo 194 CE* in A. Tizzano (a cura di) *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, cit., p. 936.
Una petizione può assumere la forma di una denuncia o di una richiesta e può fare riferimento a questioni d'interesse pubblico o privato. La petizione può contenere una richiesta personale, un reclamo o un'osservazione riguardo all'applicazione della normativa comunitaria o invitare il Parlamento europeo a pronunciarsi su una determinata questione. Le petizioni non possono invece consistere in semplici richieste d'informazione o in osservazioni generali sulla politica dell'Unione europea.
Le petizioni possono essere presentate dai privati direttamente, senza particolari formalità, indirizzandole al Parlamento europeo, al suo presidente o a uno dei suoi membri. Tuttavia, esse devono menzionare il nome e cognome, la cittadinanza e il domicilio di ciascuno dei firmatari e devono essere redatte in una delle lingue ufficiali dell'Unione europea. Inoltre, le petizioni devono includere tutti i fatti attinenti alla questione su cui vertono e devono essere redatte in maniera chiara e leggibile. È ora possibile presentare le petizioni anche tramite Internet, collegandosi con il sito del Parlamento europeo e compilando l'apposito modulo *on line.*

[43] Articoli 21 par. 2, e 195 TCE, 41 e 43 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 194, 195 e 196 del Regolamento interno del Parlamento europeo.
Il Mediatore europeo è abilitato a ricevere e esaminare le denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, ad esclusione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. Nell'adempimento della sua funzione istituzionale, il Mediatore europeo, pertanto, contribuisce al miglioramento della trasparenza e della responsabilità democratica nel processo decisionale e nell'amministrazione dell'Unione europea.
Il 6 settembre 2001, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione mediante la quale si è approvato un Codice europeo di buona condotta amministrativa che le istituzioni ed organi comunitari, i loro amministratori ed i loro funzionari dovranno rispettare nelle proprie relazioni con il pubblico (*GUCE* C 72 E, 21 marzo 2002, p. 331).
Il Mediatore usa il Codice quando esamina se sussista un'ipotesi di cattiva amministrazione, basandosi sulle disposizioni del Codice stesso per la sua funzione di controllo. Ma al tempo stesso il Codice serve da utile guida e risorsa per i funzionari, incoraggiando standard più elevati nella condotta amministrativa.
Per sporgere una denuncia al Mediatore è possibile scrivere in una delle lingue ufficiali dell'Unione europea, precisando le proprie generalità, l'istituzione o l'organo comunitario contro il quale si intende presentare una denuncia e i motivi che inducono a farlo. Inoltre, ai fini della sua ricevibilità, la denuncia deve essere presentata entro due anni a decorrere dalla data in cui i fatti che la giustificano sono portati a conoscenza del ricorrente e deve essere preceduta dai passi amministrativi appropriati presso le istituzioni o gli organi interessati. I fatti alla base della denuncia non possono essere oggetto di una procedura giurisdizionale pendente o già passata in giudicato.
Se il Mediatore accerta un caso di cattiva amministrazione ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere. All'esito della procedura, il Mediatore trasmette una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione interessata, informando il denunciante del risultato dell'indagine.

do e del terzo pilastro a causa della collocazione della cittadinanza europea nel TCE)[44], il *diritto di corrispondere con le istituzioni comunitarie in una lingua ufficiale dell'Unione*, il *diritto ad una buona amministrazione*, il *diritto alla trasparenza amministrativa* rappresentano comunque segnali di rilievo nella configurazione di un rapporto tra le persone fisiche e la nuova realtà politico-istituzionale in via di costruzione.

Ma la più significativa "innovazione" prodotta dalla cittadinanza europea si ha con l'estensione dei veri e propri *diritti politici*, quelli che già secondo Aristotele[45] caratterizzano la nozione di cittadinanza e che completano nei termini più significativi la c.d. "triade di Marshall" insieme con quelli civili e sociali[46].

L'*elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo* è di per sé evidente espressione della cittadinanza europea in quanto è alla base della istituzione democratica per eccellenza dell'ordinamento comunitario. E comunque la stretta connessione con la libertà di circolazione e di soggiorno consente l'esercizio del diritto in questione anche in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza consentendo per di più la candidatura e l'eventuale elezione dello straniero comunitario nella quota di parlamentari assegnata al Paese in cui egli sia residente. D'altronde, la circostanza stessa che i parlamentari europei, una volta eletti, possano aggregarsi solo per affinità politica e non su base nazionale risulta del tutto coerente con tale regolamentazione giuridica[47].

---

44 Si tratta di diritti non di esclusiva spettanza dei cittadini dell'Unione in quanto gli articoli 194 e 195 TCE ne estendono l'attribuzione ad "ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro". Tuttavia l'art. 194 presenta il duplice limite di potersi esercitare solo in ordine a materie che concernano direttamente chi le presenta e comunque non aventi ad oggetto il secondo ed il terzo pilastro. L'art. 195, invece, consente il ricorso al Mediatore anche a soggetti che, pur estranei alla non corretta azione dell'organo comunitario, ritengono comunque di doverla segnalare. Cfr. i relativi commenti di M. Condinanzi in F. Pocar, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Padova, 2001, p. 699 ss. Sul Mediatore v. anche M. Condinanzi, *La definizione dei nuovi diritti a favore dei cittadini dell'Unione: il ricorso al Mediatore europeo*, in *DUE*, 1996, p. 320 ss.; E. Perillo, *Le processus d'adoption du Staut du Médiateur*, in *DUE*, 2006, p. 137 ss.

45 "Da ciò è chiaro chi si debba considerare come cittadino: tale è quello che ha la possibilità di adire alle cariche deliberative e giudiziarie". Aristotele, *Politica*, Libro III.

46 T. H. Marshall, *Citizenship and Identity*, Cambridge, 1950.

47 Articoli 19, par. 2 TCE e 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La disciplina di attuazione del diritto in esame è avvenuta attraverso la direttiva 93/109/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1993 (*GUCE* L 329, 30 dicembre 1993, p. 34).
In Italia la direttiva 93/109/CE è stata recepita con il decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408, recante disposizioni urgenti in materia di elezioni al Parlamento europeo, convertito in legge 3 agosto 1994, n. 483 (*GURI* n. 183 del 6 agosto 1994), successivamente modificato dalla legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 15 (*GURI* n. 104 del 7 maggio 1998). I cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, residenti in Italia, che vi intendono esercitare il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo, devono presentare una domanda di iscrizione in un'apposita lista aggiunta istituita presso il Comune di residenza.

L'*elettorato attivo e passivo alle amministrative* costituisce a sua volta una novità di grandissima portata[48]. È vero che tale riconoscimento a favore degli stranieri stabilmente residenti da alcuni anni era già autonomamente avvenuto in alcuni Paesi di più datata immigrazione; ma un vero e proprio obbligo generalizzato fra gli Stati membri quale espressione di una precisa nozione giuridica di cittadinanza europea ha ben altro significato politico.

Tale conquista è stata indubbiamente anticipata anche dal "valore sociale" che la Corte di giustizia si è costantemente preoccupata di attribuire alla libera circolazione dei lavoratori attraverso circostanze e situazioni giuridiche di alto significato anche "politico" come le pari opportunità, i diritti sindacali e di "cittadinanza" in fabbrica, e così via. In altri termini, la sentenze e le norme che hanno accompagnato il perfezionamento del mercato unico hanno perseguito l'obiettivo di inserire a pieno titolo lo straniero comunitario nel contesto sociale del Paese di immigrazione[49]. È quindi ovvio che tale inserimento non poteva rimanere "amputato" dell'inserimento altresì nel contesto politico-amministrativo del comune di residenza onde evitare che tali lavoratori fossero "economicamente inclusi" e "politicamente esclusi".

Viene quindi per la prima volta rotto il "sacro" vincolo tra cittadinanza, Stato, nazionalità, per cui le persone sono prese finalmente in considerazione come tali ed in quanto *cittadini* e non come mero "fattore di produzione" o "consumatori"[50]. Il riconoscimento di una serie di diritti economici ha trovato quindi una trasformazione di natura politica ed ha assunto una nuova dimensione proprio grazie alla lettura degli stessi data in chiave europea[51].

---

48 Articoli 19, par. 1 TCE, 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La disciplina di attuazione del diritto in esame è avvenuta attraverso la direttiva 94/80/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1994 (*GUCE* L 368, 31 dicembre 1994, p. 38).
In Italia si è provveduto ad attuare la direttiva 94/80/CE con il decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197 (*GURI* n. 88 del 15 aprile 1996), in base alla delega contenuta nell'art. 11 della legge 6 febbraio 1996, n. 52. In base al decreto legislativo, i cittadini di uno Stato membro che intendono partecipare alle elezioni per il rinnovo degli organi del comune e della circoscrizione in cui sono residenti devono presentare al sindaco domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta, istituita presso lo stesso comune.

49 Cfr. A. Wiener, *Assessing the Constructive Potential of Union Citizenship. A Socio-Historical Perspective*, in *EIoP*, 23/9/1997, in particolare p. 10 ss. Sulla giurisprudenza in questione v. M. Orlandi, *Cittadinanza europea e libera circolazione delle persone*, Napoli, 1996, p. 226 ss.

50 L. S. Rossi, *I cittadini*, cit., p. 112. È interessante segnalare che l'attribuzione di questo diritto politico era stata ipotizzata già nel corso del Vertice di Parigi dei capi di Stato e di governo del 1972 quando l'allora Presidente del Consiglio italiano Andreotti auspicò che si potesse decidere di "stabilire una cittadinanza europea che si aggiungerebbe alla cittadinanza che gli abitanti dei nostri Paesi già possiedono. Essa potrebbe consentire ai cittadini dei paesi comunitari, dopo una permanenza di un certo lasso di tempo in uno dei nostri Paesi, di esercitare alcuni diritti politici come quello di partecipare alle elezioni comunali". Di analogo avviso era anche il Primo ministro belga Eyskens che indicava tale periodo minimo in cinque anni (*Boll. CE*, 1972, pp. 39-46).

51 Per una sintetica descrizione del complesso di situazioni giuridiche ascrivibili al cittadino europeo grazie al sistema comunitario v. G. Trincia, *Il cittadino europeo. Un viaggio attraverso diritti e doveri*, Roma, 2006.

6. Come è noto, il riconoscimento della cittadinanza europea presuppone il *possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri*[52]: si tratta quindi di un diritto derivato. Non è quindi l'Unione europea, pur dotata di un ordinamento giuridico autonomo e distinto da quelli dei propri Stati membri e per di più su di essi "prevalente", ad attribuire la propria cittadinanza. La contraddizione potrebbe apparire singolare, ed in parte lo è, ma è necessario non dimenticare la particolarità del rapporto fra UE e Stati membri. Infatti, nonostante gli enormi passi in avanti, è difficile possa negarsi che la dimensione internazionalistica sia ancora fortemente presente: la fonte giuridica dell'intero processo risiede tuttora nei Trattati ed il fondamento politico è ancora dato dalla sovranità degli Stati membri. Si delinea, in altri termini, una natura sostanzialmente "poliarchica" dell'Unione, basata sulla progressiva attribuzione di competenze dagli Stati membri all'UE stessa. In altri termini, come il sistema comunitario trova il suo fondamento sulla fonte giuridica del trattato e quindi sulla sovranità degli Stati, così coerentemente la cittadinanza europea trova il suo fondamento giuridico nelle cittadinanze nazionali.

Pur nell'ambito di questo rapporto, è comunque evidente il carattere tuttora prevalente della sovranità degli Stati (e dell'istituzione che li rappresenta, cioè il Consiglio dei ministri), per cui non ci si può meravigliare dell'eterodipendenza della cittadinanza europea da quelle nazionali. E tuttavia i diversi criteri e le modalità attraverso i quali i singoli ordinamenti nazionali attribuiscono la cittadinanza nazionale si ripercuotono inevitabilmente sulla possibilità di ottenere con minore o maggiore facilità la cittadinanza europea con conseguenze a volte "aberranti"[53] o comunque contraddittorie. È infatti evidente che il conferimento ai singoli ordinamenti giuridici nazionali del potere di attribuzione della cittadinanza europea (per quanto in via indiretta) comporta palesi conseguenze sugli altri Paesi membri. Una più agevole acquisizione della cittadinanza nazionale in uno Stato si può tradurre in una maggiore libera circolazione del neo-cittadino sull'intero territorio comunitario con la conseguente utilizzazione dei diritti riconosciuti a tale *status* in sede comunitaria. Si pensi ad esempio alle delicate problematiche relative ai rapporti con i territori coloniali o ex coloniali.

In altri termini, non può che suscitare perplessità la circostanza che lo stesso catalogo di diritti, derivante dalla identica qualità di cittadino europeo, possa essere acquisito secondo modalità spesso molto diverse. D'altronde il cittadino

---

[52] Si è parlato di "cittadinanza duale" nel senso di due distinti *status* inscindibilmente connessi (V. Lippolis, *op. cit.*, p. 61 ss.) o anche di "cittadinanza complementare" (M. Cartabia, *op. cit.*, p. 5).

[53] P. Oriol descrive un'ipotesi realistica ed interessante: "Due fratelli turchi emigrano nell'UE, Alì in Belgio e Umit in Germania. Dopo 7 anni Alì ottiene la cittadinanza belga, divenendo così anche cittadino dell'UE. Umit non può fare lo stesso, anche se è perfettamente integrato e i suoi affari prosperano. Egli fa venire in Germania Alì, che – belga e dunque cittadino dell'UE – ha il diritto di voto attivo e passivo tanto alle elezioni municipali che a quelle europee, anche se non conosce la Germania e non parla tedesco… Umit non può votare, ma potrà aiutarlo in questo compito!!!", P. Oriol, *op. cit.*, p. 8.

europeo, nel momento in cui ha titolo per esercitare all'interno degli altri Paesi membri gli identici diritti in precedenza riservati ai nazionali, diviene anch'egli, sotto più profili, cittadino di ciascuno degli stessi (effettivamente o potenzialmente). Di qui la necessità di giungere per lo meno ad una armonizzazione dei criteri di attribuzione delle cittadinanze nazionali[54].

Pur nella sottolineatura di questi limiti e contraddizioni, è comunque utile, anche per il suo significato simbolico, evidenziare la circostanza che l'affiancarsi stesso della cittadinanza europea a quelle nazionali dimostra ormai l'incompletezza se non l'inadeguatezza di queste ultime negli scenari politico-istituzionali contemporanei.

7. E tuttavia, anche nell'ambito di questo squilibrato rapporto, e forse anche per questa ragione, una significativa giurisprudenza della Corte di giustizia ha introdotto, nei limiti del giuridicamente possibile, interessanti elementi di "comunitarizzazione" nella sancita dipendenza della cittadinanza europea da quelle nazionali.

Sotto questo profilo, l'atteggiamento della Corte potrebbe anche apparire ambivalente, ma in realtà tale presunta ambivalenza si piega ad un obiettivo unico e coerente e cioè quello di dotare la cittadinanza europea di un minimo di propria *autonomia*. In proposito è interessante considerare l'approccio avuto dai giudici di Lussemburgo con il criterio della "effettività", generalmente richiesto dal diritto internazionale ai fini dell'attribuzione della cittadinanza[55]. Ebbene, in alcune sentenze essi sembrano voler prescindere da questo legame "effettivo" della persona con la comunità alla quale si chiede di appartenere, proprio per evitare che particolari contenuti delle discipline nazionali possano impedire o limitare l'acquisizione della cittadinanza europea[56]. Significativo in tal senso è il caso *Micheletti*[57], un cittadino argentino residente in Argentina che tuttavia, in virtù della sua seconda cittadinanza italiana, aveva richiesto di poter stabilirsi in Spagna. Ma la relativa legge spagnola consentiva il riconoscimento di una sola cittadinanza limitandola a quella del Paese di ultima residenza con ciò impedendo al sig. Micheletti l'acquisizione dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea essendone caduto il presupposto giuridico. La Corte, invece, ha ribadito che non spetta ad uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, il che si verificherebbe laddove si pretendesse a tal fine un requisito ulteriore per l'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato. L'aver costretto l'ordinamento giuridico spagnolo a modificarsi in chia-

[54] L'esigenza di provvedere a qualche forma di armonizzazione delle diverse legislazioni nazionali attraverso atti comunitari o strumenti convenzionali è espressa da S. O'Leary, *Nationality Law and Community Citizenship: a tale of Two Uneasy Bedfellows*, in *YEL*, 1992, p. 353 ss.; M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *op. cit.*, p. 15.

[55] Cfr. A. Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 64 ss.

[56] Cfr. U. Villani, *La cittadinanza*, cit., p. 1008.

[57] Sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti ed altri c. Delegazione del Governo della Cantabria*, *Raccolta*, p. I-4239.

ve comunitaria rappresenta un segnale molto significativo, in quanto la Corte si è servita "anche" della cittadinanza europea per costringere lo Stato spagnolo a limitare il proprio potere sovrano di determinare i contenuti della propria legislazione in materia di cittadinanza, anche se in questo caso non era in gioco quella spagnola. Ed è inoltre interessante notare come essa abbia ritenuto non rilevante il criterio di effettività considerato che il sig. Micheletti non evidenziava alcun legame "materiale" con l'ordinamento italiano non essendo stato ivi mai nemmeno residente. Evidentemente, nel ragionamento della Corte è risultata prevalente l'esigenza di non "penalizzare" il concetto di cittadinanza europea, comunque attribuibile all'interessato grazie all'acquisita cittadinanza italiana.

Ad analoga impostazione è riconducibile, per alcuni versi, il caso *Bidar*[58] avente ad oggetto la conformità con il diritto comunitario delle condizioni di concessione, in Inghilterra e nel Galles, del cosiddetto *student support*, consistente in un aiuto a copertura delle spese di mantenimento concesso dallo Stato agli studenti sotto forma di prestito agevolato, rimborsabile alla fine degli studi quando i redditi professionali superino una certa cifra. Un cittadino di un altro Stato membro poteva beneficiare di tale prestito qualora fosse "stabilmente residente" nel Regno Unito e se vi avesse avuto abituale dimora durante i tre anni precedenti l'inizio degli studi. Nondimeno, secondo la normativa britannica, per un cittadino di un altro Stato membro era impossibile ottenere, in quanto studente, lo *status* di persona stabilmente residente[59]. La Corte ha sancito che l'art. 12 TCE deve essere letto in combinato disposto con le disposizioni relative alla cittadinanza dell'Unione e che un cittadino dell'Unione, legalmente residente nel territorio dello Stato membro ospitante, può avvalersi di tale norma in tutte le situazioni rientranti nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario (in particolare quelle attinenti all'esercizio della libertà di circolare e di soggiornare quale conferita dall'art. 18 TCE). Per quanto riguarda gli studenti che si spostano in un altro Stato membro per seguirvi degli studi, nulla nel testo del Trattato consente di considerare che essi siano privati dei diritti da questo conferiti ai cittadini dell'Unione. Inoltre, secondo la Corte, le condizioni di concessione dell'aiuto connesse alla dimora stabile o alla residenza rischiano di essere a svantaggio principalmente di questi ultimi.

Anche in questo caso, pertanto, la Corte ha ritenuta non rilevante la *ratio* a base della legislazione britannica con la quale si intendeva "premiare" gli studenti stranieri solo se l'effettività del loro legame con Inghilterra e Galles rivestiva i caratteri della "permanenza", qualificata cioè da una residenza che prescindesse dalla precarietà, per quanto stabile, caratteristica dell'attività dello studio.

---

58 Sentenza della Corte di giustizia del 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Dany Bidar c. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills*, *Raccolta*, p. I-1219.

59 Di conseguenza, il sig. Dany Bidar, giovane cittadino francese che aveva compiuto gli ultimi tre anni di studi nel Regno Unito a carico di un membro della famiglia e senza mai chiedere aiuto sociale, si era visto negare l'aiuto a copertura delle spese di mantenimento che aveva chiesto al momento di intraprendere i propri studi di economia presso l'University College London, in quanto, ai sensi della detta legislazione, non era stabilmente residente nel Regno Unito.

In termini simili, la Corte nel caso *Ioannis Ioannidis*[60] ha ritenuto discriminatoria la normativa belga allorché introduce una disparità di trattamento tra i cittadini che hanno terminato i loro studi di ciclo secondario in Belgio e quelli che li hanno completati in un altro Stato membro: solo i primi avevano diritto all'indennità di disoccupazione giovanile. È evidente che questa condizione può essere più facilmente soddisfatta dai cittadini nazionali, rischiando di sfavorire soprattutto i cittadini di altri Stati membri. Per cui, se è legittimo che il legislatore nazionale voglia essere sicuro dell'esistenza di un nesso reale tra chi richiede l'indennità di disoccupazione giovanile e il mercato geografico del lavoro considerato, un'unica condizione relativa al luogo di conseguimento del diploma di maturità presenta tuttavia un carattere troppo generale ed esclusivo ed eccede quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito.

D'altronde, in materia di libera circolazione connessa con l'attività di studio e formazione la Corte mostra condivisibile rigore nel rifiuto di ogni discriminazione sul presupposto, implicito, che proprio fra i giovani studenti la mobilità costituisce una promozione della cittadinanza europea. In particolare, in un caso recente[61] il governo austriaco aveva sostenuto la necessità per gli Stati membri di prevenire un abuso del diritto comunitario attraverso la tutela dell'interesse legittimo di impedire che, avvalendosi delle facilitazioni create in forza del Trattato, taluni dei suoi cittadini si sottraessero abusivamente al vigore della propria legislazione nazionale in materia di formazione professionale.

Tale argomento è stato respinto dalla Corte in quanto per uno studente dell'Unione europea, in possesso di un diploma d'istruzione secondaria conseguito in uno Stato membro, accedere agli studi superiori o universitari in un altro Paese membro alle stesse condizioni dei titolari di diplomi nazionali costituisce l'essenza stessa del principio della libera circolazione degli studenti garantito dal Trattato e non può pertanto configurare di per sé un abuso di tale diritto.

Più articolato il legame con l'effettività nel celebre caso *Garcia Avello*[62]. Il problema nasceva dal fatto che le autorità belghe avevano rifiutato di cambiare

---

60 Sentenza della Corte di giustizia *Ioannis Ioannidis*, cit. Il sig. Ioannidis, cittadino greco, era arrivato in Belgio nel 1994 al termine dei suoi studi secondari in Grecia e aveva ottenuto il riconoscimento dell'equivalenza del suo diploma di studi secondari. Al termine di un ciclo di tre anni di studi presso un istituto di Liegi, aveva ottenuto un diploma di specializzazione in kinesiterapia e successivamente si era iscritto come persona in cerca di occupazione. Recatosi in Francia per seguire una formazione retribuita dall'ottobre 2000 al giugno 2001, egli era ritornato in Belgio e aveva presentato una domanda di disoccupazione giovanile, indennità di disoccupazione prevista dalla normativa belga a favore dei giovani alla ricerca del primo impiego. La sua domanda era stata respinta in quanto egli non rispondeva ai requisiti per la concessione applicabili all'epoca, vale a dire l'aver terminato gli studi secondari in Belgio ovvero aver seguito degli studi o una formazione dello stesso livello ed equivalenti in un altro Stato membro e essere un figlio a carico di lavoratori migranti, ai sensi dell'art. 39 TCE, residenti in Belgio.

61 Sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 2005, causa C-147/03, *Commissione c. Austria*, non ancora pubblicata.

62 Sentenza della Corte di giustizia del 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Carlos Garcia Avello c. Stato belga*, *Raccolta*, p. I-11613 con le interessanti Conclusioni dell'Avvocato generale F. Jacobs.

il nome dei due figli del ricorrente – concessione di solito accordata ai cittadini "esclusivamente" belgi – di modo che essi potessero essere registrati allo stato civile con un nome formato in conformità con la legge spagnola. Benché la Corte ribadisca il proprio insegnamento precedente che la cittadinanza dell'Unione "non ha lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato a situazioni che non abbiano collegamento con il diritto comunitario", essa ravvisa l'elemento transfrontaliero necessario per l'applicazione del Trattato nel fatto che i due figli di Garcia Avello soggiornavano legalmente sul territorio di uno Stato membro (il Belgio) di cui avevano la cittadinanza, oltre a possedere quella di "sangue" dello Stato d'origine del padre (la Spagna). Anche se nelle motivazioni della Corte non è indicato esplicitamente il ruolo della cittadinanza europea, la portata di essa si evince dalla evocazione della norma dell'art. 18 TCE relativa al diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (un diritto, quindi, non ancora esercitato, ma già inciso dall'attribuzione di un nome inadeguato il cui mutamento veniva, in modo discriminatorio, contestato).

È comunque significativo che dalla sentenza emerga il principio per cui i cittadini dell'Unione possono avvalersi del loro diritto alla libertà di circolazione anche qualora la materia interessata o la prestazione richiesta non siano disciplinate dal diritto comunitario[63].

D'altro lato, invece, rispetto a situazioni certamente più "deboli" sotto il profilo del rapporto con il sistema comunitario, e cioè rispetto a *stranieri extracomunitari*, la Corte sembra valorizzare un minimo criterio di "effettività" attraverso la nozione di residenza e le relative conseguenze sul piano dell'acquisizione della nazionalità.

Il caso *Zhu e Chen*[64] ha avuto origine dalla politica della limitazione delle nascite in Cina che aveva indotto i coniugi Chen a far nascere all'estero il secondo figlio; il che era avvenuto a Belfast, in Irlanda del Nord. La scelta di questo Paese era legata alla circostanza che il diritto irlandese consente a tutti i nati sull'isola di acquisire la relativa cittadinanza. Nata una bambina, quindi cittadina irlandese, la sig.ra Chen si era stabilita con la stessa a Cardiff, nella Regione del Galles, ivi presentando una duplice richiesta di permesso di soggiorno di lunga durata che non venne tuttavia accolta nonostante fosse dimostrato che la madre e la bambina erano economicamente autosufficienti e che erano garantite da un'assicurazione malattia. Investita della legittimità del diniego, la Corte ha anzitutto precisato che l'idoneità ad essere titolare dei diritti garantiti dal Trattato e dal diritto derivato in materia di libera circolazione delle persone non presuppone che l'interessato abbia raggiunto l'età richiesta per avere la capacità giuridica di esercitare, autonomamente, i detti diritti.

---

63 V. punti 24 e 25.

64 Sentenza della Corte di giustizia del 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Zhu e Chen c. Secretary of State for the Home Department*, *Raccolta*, p. I-9925.

Per quanto riguarda il diritto di soggiorno della bambina, la Corte ha rammentato l'effetto diretto connesso all'art. 18 TCE, con la conseguenza che, per effetto del solo *status* di cittadino di uno Stato membro e quindi di cittadino dell'Unione, può essere invocato il diritto di soggiorno sancito da tale disposizione. Infine, quanto al fatto che la sig.ra Chen si era recata in Irlanda al mero scopo di far acquisire alla sua bambina la cittadinanza di uno Stato membro, per poi ottenere successivamente un diritto di soggiorno nel Regno Unito a favore della bambina e di se stessa, la Corte ha ricordato che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra nella competenza di ciascuno Stato membro. Uno Stato membro non può quindi limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato[65].

È pertanto evidente che la Corte, nel rispetto della sovranità statale quanto alla determinazione dei contenuti legislativi, ha ritenuto irrilevante la "labilità" del collegamento dei Chen con il territorio comunitario enfatizzando invece la residenza pur temporanea nello stesso.

La "comunitarizzazione" del diritto alla cittadinanza europea è palese anche nella recentissima sentenza *Eman e Sevinger*[66] in cui la Corte ha voluto precisare che lo Stato membro può legittimamente restringere la titolarità dell'elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo ai soli cittadini residenti nell'Unione europea. Ove tuttavia non ci si avvalga di tale facoltà, risulta invece illegittimo concedere il diritto di voto ai cittadini olandesi residenti all'estero solo parzialmente come, nel caso di specie, escludendo gli olandesi residenti nei territori d'oltremare di Antille e ad Aruba. In tal caso l'illegittimità deriva dalla palese violazione della parità di trattamento e quindi di un principio fondamentale del diritto comunitario.

8. La diversa utilizzazione del criterio della effettività, peraltro non priva di ragionevole spiegazione, mira comunque a perseguire un unico obiettivo e cioè dotare la cittadinanza europea di *primi livelli di autonomia*, pur nella dovuta ed inevitabile riaffermazione della sua dipendenza dalle cittadinanze nazionali; ma quest'ultima non potrebbe comunque mai produrre effetti contrastanti con i principi del diritto comunitario. La stessa Corte ha infatti esplicitamente sostenuto che la competenza esclusiva nazionale nell'attribuzione della cittadinanza deve

---

65 Sulla sentenza v. U. VILLANI, *La cittadinanza europea e il diritto di soggiorno di una mamma cinese*, in *Sud in Europa*, 2005, fasc. 3, p. 3. Più in generale, sulla problematica, v. G. CELLAMARE, *I ricongiungimenti familiari dei cittadini di Stati terzi nell'UE*, *ivi*, 2004, fasc. 4, p. 1 ss., entrambi anche in www.sudineuropa.net, reperibili *on line.*

66 Sentenza del 12 settembre 2006, causa C-300/04, *M.G. Eman, O.B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, non ancora pubblicata. Su di essa v. E. NALIN, *Cittadinanza europea e competenze statali in materia di diritto al voto al PE*, in *Sud in Europa*, 2006, fasc. 4, p. 19, anche in www.sudineuropa.net, reperibile *on line*.

essere esercitata "nell'osservanza del diritto comunitario"[67]; né tantomeno sarebbero ammissibili, in materia, normative statali in contrasto con i principi sui diritti dell'uomo[68]. Ed in realtà non può essere del tutto priva di valore la circostanza che il Trattato costituzionale europeo abbia modificato, come si è detto, il testo della norma istitutiva della cittadinanza europea. Ben diverso significato ha infatti l'espressione vigente per cui essa "costituisce un complemento della cittadinanza nazionale" (anche se la versione francese recita "La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale"[69]) rispetto a quanto afferma l'art. I-10, par. 1 del Trattato costituzionale per il quale: "La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale".

Il salto di qualità è ben visibile, indicando la prospettiva della istituzione di una vera e propria "seconda cittadinanza" e quindi l'autonomia di *status* per quest'ultima. Per il momento assistiamo comunque ad una reciproca ed interessante "contaminazione" tra vecchie e nuove forme di cittadinanza, legate al complesso rapporto tra dimensioni nazionali e transnazionale delle relazioni soggettive[70]. E comunque sin d'ora è appena il caso di segnalare che mentre la cittadinanza nazionale fonda la propria originarietà nel rapporto "cittadino-Stato", quella europea la individua comunque nel diverso rapporto "cittadino - Stato membro - Unione".

La nuova espressione utilizzata nel Trattato costituzionale peraltro suggerisce probabilmente l'intenzione di giungere, in un futuro si spera non lontano, a conferire all'Unione europea il potere di attribuire la propria cittadinanza secondo una *autonoma regolamentazione giuridica.* D'altronde la Corte sembra orientarsi in questa prospettiva quando afferma che "lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri"[71]; risulta quindi evidente il carattere politicamente "strumentale" che la cittadinanza europea assume nella costruzione di una "coscienza europea"[72].

In realtà, il limite di fondo e l'inadeguatezza dell'attuale "disegno giuridico" caratterizzante la cittadinanza europea sono dati dalla circostanza che esso è

---

67 Sentenza *Micheletti*, cit., punto 10. Secondo M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene, *op. cit.*, p. 12, tale affermazione è espressa "assai cripticamente", mentre a mio avviso essa risulta abbastanza chiara pur essendo formulata con la dovuta attenzione a non apparire in contraddizione con il più volte ribadito carattere "derivato" del diritto alla cittadinanza europea.

68 Cfr. U. Villani, *La cittadinanza*, cit., p. 1010.

69 Anche la versione tedesca recita "Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht". Nelle versioni inglese e spagnola, invece, la formula utilizzata è, rispettivamente, "Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship" e "La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional".

70 Cfr. R. Bellamy, *Between Past and Future: The Democratic Limits of EU Citizenship*, in R. Bellamy, D. Castiglione, J. Shaw (eds.), *Making European Citizens. Civic Inclusion in a Transnational Context*, New York, 2006, p. 258.

71 Sentenza *Grzelczyk*, cit., punto 31. L'espressione viene testualmente ripresa nel considerando (3) della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

72 In tal senso U. Villani, *La cittadinanza*, cit., p. 1036.

avvenuto ricalcando il vecchio modello dello Stato ottocentesco attraverso il mero (anche se comunque significativo) aggiornamento della trasposizione su base ultranazionale dei diritti di un soggetto che circola nel territorio europeo, viene protetto dagli uffici consolari e diplomatici, indirizza petizioni agli organi comunitari. L'inadeguatezza in questione si scorge peraltro, ad esempio, "quando quello stesso cittadino si affaccia ed entra nel mercato del lavoro senza essere destinatario di un ampio spettro di diritti sociali che lo completano come *socius* europeo"[73].

Testimonianza della necessità di una più decisa evoluzione è data dalle non eccezionali ma almeno simbolicamente significative novità introdotte dal "congelato" Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Fra gli aspetti più interessanti in esso rinvenibili va certamente segnalato il particolare risalto del concetto di cittadinanza europea. Non che il Trattato introduca ulteriori diritti nella qualificazione di tale istituto, e tuttavia la semplice scelta di indicare con chiarezza la centralità della figura del "cittadino europeo" evidenzia una opzione politica ben precisa ed in linea con gli sforzi di meglio qualificarla operata, nei limiti del consentito, dalla Corte di giustizia.

Del resto, già il Preambolo della Carta dei diritti fondamentali aveva affermato che l'Unione "pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione …" operando un ribaltamento di prospettiva rispetto alla formula dell'art. 6 TUE, che si riferisce agli Stati[74]. In particolare, l'intero Capo V viene dedicato alla cittadinanza (articoli 39-46), enucleando otto diritti, in quanto aggiunge ai sei previsti dal TCE (relativi alle elezioni, alla libera circolazione, alla tutela diplomatica e consolare, al Mediatore ed alla petizione) il "Diritto ad una buona amministrazione" (art. 41) ed ancora il "Diritto d'accesso ai documenti" (art. 43)[75].

Il complesso di questi diritti, in realtà una riformulazione di quanto già sancito nel TCE, può peraltro trovare un opportuno collegamento con il precedente art. 12 della stessa Carta che sancisce il principio della "Libertà di riunione e di associazione" facendo esplicito riferimento anche al "campo politico". L'utilità della disposizione appare evidente se solo si pensa alla diffusa difficoltà che, in concreto, gli stranieri anche comunitari trovano spesso nell'organizzarsi in termini più strettamente politici all'interno di gran parte dei Paesi membri.

Nel Trattato di Roma del 2004 la figura del "cittadino europeo" acquista comunque, come si è accennato, maggiore risalto almeno simbolico. All'art. I-1

---

73 B. Veneziani, *Il diritto del lavoro ed il costo del 'no' alla Costituzione europea*, in *La cittadinanza che cambia. Radici nazionali e prospettiva europea*, Annali della Fondazione Giuseppe Di Vittorio, Roma, 2005, p. 63.

74 L. S. Rossi, *I cittadini*, cit., p. 126.

75 Per un commento del Capo V si rinvia fra gli altri a L. Ferrari Bravo, F. M. di Majo, A. Rizzo, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Milano, 2001, p. 143 ss. Molto critico sulla occasione perduta dalla Carta rispetto ad una qualificazione "politica" della cittadinanza appare E. Grosso, *La limitata garanzia di partecipazione politica nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *op. cit.*, p. 172 ss.

l'*incipit* è: "Ispirata dalla volontà dei cittadini e [poi] degli Stati d'Europa di costruire un futuro comune…"; all'art. I-3 si precisa: "L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne…". Ma è anche opportuno sottolineare il valore della *dignità umana* che, ripreso dall'art. 1 della Carta di Nizza e sancito immediatamente nell'art. I-2, si trasforma in vero e proprio paradigma interpretativo dell'intero Trattato e quindi di amplificazione della figura stessa del cittadino europeo. In altri termini, rivestire di "dignità" la cittadinanza europea non può che tradursi progressivamente nell'assunzione di autonomia della relativa figura giuridica.

Segnali iniziali in questa direzione non mancano di certo. Nel determinare la modalità di acquisto della cittadinanza europea si precisa, come si è già detto, che questa "si aggiunge alla cittadinanza nazionale" e non è più "un complemento" di quest'ultima. O ancora, si afferma che il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti "dei cittadini dell'Unione" (art. I-20, par. 2) e non più "dei popoli degli Stati" a sottolineare il rapporto diretto tra l'Unione ed i suoi cittadini senza la necessità di una intermediazione degli Stati stessi. E nella identica logica si prevede, nell'ambito della sanzione del principio della democrazia partecipativa, l'iniziativa legislativa popolare attivabile da almeno un milione di cittadini appartenenti a più Stati membri (art. I-47, par. 4)[76].

Nel complesso è fuori di alcun dubbio che comunque la cittadinanza europea costituisce attualmente uno *status* giuridico che, al di là delle sue prospettive di sviluppo, contribuisce perlomeno a rafforzare le singole cittadinanze nazionali degli Stati membri[77] e con queste si pone in rapporto di feconda interazione; sarebbe d'altronde impensabile un rapporto di competizione con queste ultime considerato che tutte esprimono le molteplici "identità" che ciascuno di noi porta con sé nel proprio vivere quotidiano[78].

9. L'appropriarsi da parte dell'Unione della disciplina giuridica della cittadinanza europea consentirebbe di affrontare con maggiore efficacia ed incisività un altro rilevante problema e cioè quello degli *stranieri extracomunitari*.

A tal fine è opportuno considerare soprattutto due circostanze. La prima concerne i diritti fondamentali di carattere universale dei quali ogni persona in quanto tale comunque gode, grazie a numerosi atti internazionali a partire dalla Dichiarazione Universale, indipendentemente dalla nazionalità di appartenenza. In particolare, la Dichiarazione all'art. 15 stabilisce: "Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza"; continua affermando: "Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza". Ebbene, per molti stranieri che da anni hanno lasciato il Paese d'origine, la loro

---

76 Sul principio in questione v. U. Villani, *Principi democratici e diritti fondamentali*, cit., p. 648 ss.

77 Cfr. R. Bellamy, *op. cit.*, p. 248.

78 Cfr. A. Peters, *op. cit.*, p. 76 s. per il quale: "European identity does not grow at the cost of national identity; what we are experiencing instead is an enlargement of identity". V. anche R. Münch, *Globale Dynamik, locale Lebenswelten*, Frankfurt a. M., 1998, p. 308.

cittadinanza, soprattutto se la intendiamo quale esercizio dei diritti politici, è ormai di fatto inesistente considerata spesso l'impossibilità o comunque l'enorme difficoltà di tornare in Patria. Il diritto, in questi casi, di "mutare cittadinanza" difficilmente riesce a concretizzarsi sul piano dei singoli Stati membri mentre sarebbe meno complesso almeno attribuire la cittadinanza europea se essa fosse slegata da quelle nazionali. Ciò sarebbe coerente con la stessa natura dell'Unione quale primo tentativo di governo istituzionale e democratico della globalizzazione che fonda la propria ragion d'essere sul paradigma delle libertà e dei diritti prima che su quello dei poteri. Si tratterebbe quindi di "completare" il riconoscimento dei diritti di cittadinanza che la Carta già estende ai non cittadini in alcune materie (art. 41, *Diritto ad una buona amministrazione*; art. 42, *Diritto d'accesso ai documenti*; art. 43, *Mediatore*; art. 44, *Diritto di petizione*) oltre agli altri diritti fondamentali in essa sanciti. Del resto, il Trattato di Roma del 2004 fissa, nei Valori dell'Unione (art. I-2) "i diritti delle persone appartenenti ad una minoranza".

Tale completamento dei diritti è già espressamente previsto del TCE all'art. 22, par. 2 che ne attribuisce il potere ad una deliberazione unanime del Consiglio su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo; di seguito lo stesso Consiglio ne "raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali". Si tratta di una formulazione interessante in quanto, dato il particolare rilievo riconosciuto alla materia, si determina una deroga rispetto alla tradizionale procedura di revisione del Trattato disciplinata dall'art. 48 TUE e fondata sulla convocazione di una apposita conferenza diplomatica. C'è tuttavia da chiedersi se anche in questa circostanza, come è probabile, le modifiche introdotte entrerebbero in vigore solo dopo l'avvenuta adozione da parte di tutti gli Stati membri.

10. La seconda circostanza riguardante gli stranieri extracomunitari concerne il rilievo che può essere attribuito al criterio della *residenza di lunga durata o stabile*. In realtà, la nascita della cittadinanza europea ha introdotto una involontaria ulteriore discriminazione, anche se comunque non qualificabile in senso strettamente formale. Infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha respinto le accuse di discriminazione, ai sensi dell'art. 14 della CEDU, che in vari casi sono state mosse nei confronti dei Paesi membri. La discriminazione consisteva, secondo i ricorrenti, nella misura di espulsione che non sarebbe stata attuata se a commettere l'infrazione fosse stato un cittadino di uno Stato appartenente alla Comunità europea. Quest'ultima situazione, in effetti, era stata già affrontata più volte in tali termini dagli organi di controllo della CEDU, come nel caso *Piermont* in cui la Corte europea valutò contraria all'art. 16 della Convenzione l'espulsione della ricorrente, cittadina tedesca e parlamentare europea, non più qualificabile, per tali ragioni, straniera nel senso tradizionalmente inteso[79].

[79] Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 27 aprile 1995, *Piermont c. Francia*, in *Série A*, n. 314. La signora Piermont accusava il Governo francese di violazione dei diritti

La Corte, avallando i pareri espressi in merito dalla Commissione, ha sempre ritenuto che "il fatto che uno Stato accordi un trattamento preferenziale ai cittadini di Paesi con i quali persegue una politica di integrazione nel quadro di un ordine giuridico, come è il caso per gli Stati membri della Comunità europea, non costituisce un trattamento che possa essere qualificato discriminatorio, dato che si basa su una giustificazione oggettiva e ragionevole"[80].

In precedenza, infatti, si determinava generalmente una netta separazione, quanto al godimento dei diritti di cittadinanza, fra "nazionali" e "stranieri". Oggi, invece, in ogni ordinamento dei Paesi europei si determina una distinzione ulteriore fra stranieri comunitari e stranieri extracomunitari con l'ulteriore oggettiva differenziazione fra extracomunitari appartenenti alla famiglia del cittadino di uno Stato membro (anche quando l'extracomunitario abbia lasciato il Paese o vi sia divorzio)[81].

---

di libertà di espressione, di circolazione, nonché di trattamento discriminatorio dovuto alla sua nazionalità, garantiti dagli articoli 10 e 14 della Convenzione europea e dal relativo Protocollo n. 4. L'accusa era mossa dall'espulsione subìta dalla ricorrente dai territori francesi della Nuova Caledonia e della Polinesia, a causa delle sue prese di posizione critiche nei confronti degli esperimenti nucleari attuati dal Governo francese in quella zona, come pure per il suo atteggiamento in merito alle aspirazioni indipendentiste di una parte della popolazione. Il Governo francese, per giustificare le misure di allontanamento adottate, fece leva tra l'altro, sull'art. 16 della stessa Convenzione europea del 1950, sostenendo che le pubbliche prese di posizione della ricorrente avvenivano in un periodo pre-elettorale, e costituivano una minaccia per l'ordine pubblico. A riguardo, la signora Piermont fece notare come l'art. 16 non fosse applicabile al caso di specie in quanto, alla luce delle evoluzioni avute in tema di "nazionalità europea" a seguito del Trattato di Roma (e aggiungiamo di Maastricht), ella non fosse più considerabile come straniera. In aggiunta va rilevato che la ricorrente era, all'epoca dei fatti, deputato del Parlamento europeo e che tale organo, eletto a suffragio universale anche dai popoli della Polinesia francese e della Nuova Caledonia, ha competenza ad esprimere opinioni politiche anche a livello nazionale.
La Commissione ha sostanzialmente appoggiato la ricorrente, sostenendo che "gli autori della Convenzione hanno inteso rispecchiare una concezione dominante all'epoca nel diritto internazionale, concezione secondo la quale erano autorizzate in via generale illimitate restrizioni all'attività politica degli stranieri".

80 Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 18 febbraio 1991, *Moustquim c. Belgio*, in *Série A*, n. 193. Tale constatazione è al punto 49. Per approfondimenti vedi M. De Salvia, *Nazionalità in senso formale e nazionalità in senso sostanziale nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *RIDU*, 1995, p. 18; S. Angioi, *Cittadino, straniero e immigrato: evoluzione del concetto e del rapporto di cittadinanza tra norme internazionali e diritto interno*, in *CI*, 2002, p. 186.
Analoga considerazione è stata sempre svolta, a più livelli, in ordine alla mancata estensione del trattamento nazionale, reciprocamente attribuito fra i Paesi membri nell'ambito delle Comunità europee, a Paesi terzi sulla base della operatività della clausola della nazione più favorita. In proposito si consenta di rinviare a E. Triggiani, *Il trattamento della nazione più favorita*, Napoli, 1984, in particolare p. 123 ss.

81 V. le sentenze della Corte di giustizia dell'11 luglio 2002, causa C-224/98, *Marie-Nathalie D'Hoop c. Office national de l'emploi*, *Raccolta*, p. I-6191; del 23 marzo 2004, causa C-138/02, *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*, *Raccolta*, p. I-703; del 7 settembre 2004, causa C-456/02, *Michel Troiani*, *ivi*, p. I-7573.

In proposito, si è fatto riferimento alla nozione di *denizenship* o semi cittadinanza, quale condizione intermedia tra quella dello straniero e quella del cittadino[82]. Il termine veniva usato nel XVII secolo in Gran Bretagna, laddove era "denizen" lo straniero ammesso alla cittadinanza per concessione della Corona; è stato ora recuperato proprio per indicare i cittadini stranieri che, ottenuto lo *status* di residenti di lungo periodo, godono di quasi tutti i diritti dei cittadini eccezion fatta per quelli politici. Essi si distinguono inoltre sotto il profilo della "appartenenza" per il fatto cioè di non far parte né *iure sanguinis* né *iure electionis* della comunità nazionale[83].

Proprio in considerazione della palese precarietà caratteristica dello *status* del cittadino "extracomunitario" (revocabilità della carta di soggiorno, possibilità di espulsione) e della oggettiva parzialità nel riconoscimento agli stessi dei diritti, il Consiglio europeo di Tampere del 1999 aveva raccomandato di rendere la condizione giuridica degli stranieri residenti di lungo periodo quanto più possibile vicina a quella dei cittadini europei. In particolare, ai paragrafi 18 e 21 si fecero affermazioni decisamente impegnative ed innovative: "una più forte politica di integrazione dovrebbe mirare a garantire a costoro diritti ed obblighi assimilabili a quelli dei cittadini europei", e "la condizione giuridica del TCN [Third Country National] dovrebbe essere ravvicinata a quella dei cittadini degli Stati Membri". La persona che abbia dimorato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo che deve essere determinato, e che possiede un permesso di soggiorno di lunga durata, dovrebbe godere nello Stato di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE e sulla base del principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno[84].

In fondo, il Consiglio europeo riprendeva una impostazione teorica già espressa in più sedi internazionali a partire dalle Nazioni Unite ad esempio con la Dichiarazione sui diritti degli individui che non sono cittadini del Paese in cui vivono[85], basata sulla integrazione fra "diritto degli stranieri" e "diritti della persona" ovvero sulle garanzie previste a favore di essi[86].

---

82 Z. Layton Henry, *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, London 1990, p. 186; H. Oger, *'Residence? As the New Additional Inclusive Criterion for Citizenship*, in *Web JCLI*, 5, 2003, p. 3 ss.

83 Cfr. B. Pricolo, *op. cit.*, p. 113.

84 "… su queste basi verrebbe a delinearsi, dunque, un quadro normativo coerente e unitario nel settore preso in esame", G. Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006, p. 175. Cfr. altresì di recente R. Cholewinsky, *Migrants and Minorities. Integration and Inclusion in the Enlarged European Union*, in *JCMS*, 2005, p. 695 ss.

85 Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 40/144 del 13 dicembre 1985.

86 In proposito v. di recente B. Nascimbene, *L'individuo e la tutela internazionale dei diritti umani*, in S.M. Carbone, R. Luzzato, A. Santa Maria (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2006, III ed., p. 369; Id., *Flussi migratori tra sovranità statale e cooperazione internazionale*, in U. Leanza (a cura di), *Le migrazioni. Una sfida per il diritto internazionale, comunitario e interno*, Pubblicazioni della SIDI, Napoli, 2005, p. 83.

La successiva Convenzione internazionale sulla protezione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie del 18 dicembre 1990[87] all'art. 42 impegna gli Stati di impiego a facilitare "in maniera conforme alla loro legislazione nazionale, la consultazione o la partecipazione dei lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia alle decisioni concernenti la vita e l'amministrazione delle comunità locali" (comma 2). Inoltre, si prevede, anche se in maniera tautologica, che "i lavoratori migranti possono godere dei diritti politici nello Stato di impiego, se questo Stato nell'esercizio della propria sovranità accorda loro tali diritti" (comma 3).

Più significativa, in sede regionale, la Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del 1992[88]. Con essa le Parti si impegnano a garantire ai residenti stranieri, alle stesse condizioni dei loro cittadini, non solo i diritti "classici" della libertà di espressione, della libertà di riunione pacifica e della libertà di associazione, ivi compreso il diritto di fondare un sindacato e di affiliarvisi, ma indicano un vero e proprio coinvolgimento degli stessi nella vita pubblica e politica . La Convenzione agevola infatti la creazione di organi consultivi a livello locale eletti da stranieri residenti laddove questi siano residenti in misura significativa; essa prevede altresì che le Parti possono impegnarsi ad accordare il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali agli stranieri residenti che risiedono legalmente ed abitualmente nello Stato in questione da almeno cinque anni[89].

Meglio articolata è la successiva Convenzione europea sulla nazionalità, stipulata sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa il 6 novembre 1997[90], la quale all'art. 4 elenca i quattro principi ai quali le legislazioni nazionali debbono attenersi: ogni persona ha diritto ad una nazionalità (così riprendendo la previsione che già abbiamo trovato nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo all'art. 15); l'apolidia deve essere evitata; nessuna persona può essere arbitrariamente privata della propria cittadinanza; né il matrimonio, né lo scioglimento del matrimonio tra il cittadino di uno Stato parte ed uno straniero e nemmeno il cambiamento di nazionalità da parte di uno degli sposi in costanza

87 Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 45/158 del 18 dicembre 1990.

88 Aperta alla firma il 5 febbraio 1992 ed entrata in vigore il 1° maggio 1997, in *ETS*, n. 144.

89 L'Italia tuttavia, al momento della ratifica avvenuta il 26 maggio 1994, ha limitato, l'applicazione nei propri confronti della Convenzione, entrata in vigore in Italia il 1° maggio 1997, ai Capitoli "A" e "B" escludendo quindi il Capitolo "C" contenente questo impegno più rilevante (legge 8 marzo 1994, n. 203, in Suppl. ordinario n. 52 alla *GURI* n. 71 del 26 marzo 1994). In materia, per una analisi complessiva della problematica, v. A. De Guttry, *Elettorato attivo e passivo dei cittadini dell'Unione europea residenti in Italia nelle consultazioni per l'elezione dei consigli comunali*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 36, dicembre 1996, p. 133 ss.
Riprendendo tale contenuto, la citata direttiva 94/80/CE ha ritenuto non doversi pregiudicare la possibilità da parte dei singoli Stati membri di estendere la partecipazione alle elezioni comunali ai residenti stranieri extracomunitari. Si tratta di un diritto garantito non dall'Unione ma dal singolo Stato membro.

90 Entrata in vigore il 1° marzo 2000.

di matrimonio possono automaticamente portare mutamenti nello *status civitatis* dell'altro sposo.

L'art. 5, par. 2, invece, recependo l'elaborazione delle Nazioni Unite e dello stesso Consiglio d'Europa rispetto alla eguale dignità tra gli esseri umani, ribadisce il principio di non discriminazione, per cui le norme sulla nazionalità di ogni Stato parte non debbono contenere distinzioni o prevedere pratiche che equivalgano a discriminazione sulla base di sesso, religione, razza, colore, origine nazionale od etnica.

Appare evidente da queste indicazioni normative che, pur restando la materia della nazionalità legata all'esercizio della sovranità di ciascuno Stato, quest'ultima risulta sempre meno discrezionale e sempre più vincolata al rispetto del diritto internazionale dei diritti umani tanto da introdurre per gli stranieri extracomunitari la nozione di *cittadini de facto.* Si tratta di una figura in realtà abbastanza ambigua in quanto rischia di proporre una realtà certamente non suffragata dalla equiparazione con i cittadini europei quanto al godimento dei diritti (in particolare quelli politici); e tuttavia essa appare sintomatica, anche per l'autorevolezza di chi l'ha delineata[91], di una esigenza difficilmente censurabile.

11. Il principale riflesso di questi molteplici atti convenzionali sul sistema comunitario si è avuta con l'adozione della direttiva 2003/109/CE del 25 novembre 2003 sullo Status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo[92]. La direttiva riconosce ai cittadini di Paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno dei Paesi membri immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda un'ampia serie di diritti civili, economici, sociali, sindacali (in particolare all'art. 11). Essa, pur non rispondendo sotto più profili alle indicazioni del Consiglio europeo di Tampere, comunque favorisce lo stabilizzarsi dello straniero extracomunitario nel territorio di un unico Stato membro consolidandone il radicamen-

[91] Ci si riferisce, fra gli altri, ad alcuni giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza del 26 marzo 1992, *Beldjoudi v. France*, in *Série A*, n. 234-A. Essi avevano argomentato contro l'espulsione del ricorrente proprio sulla base dell'esistenza di una cittadinanza *de facto.* In particolare, nella sua opinione separata, il giudice J. De Meyer aveva qualificato il provvedimento di espulsione come "inumano" in quanto il sig. Beldjoudi sarebbe stato costretto a lasciare dopo quaranta anni un Paese del quale non aveva la nazionalità ma che era sempre stato "il suo" sin dalla nascita (punto 35). Analogamente per il giudice S. K. Martens, nella sua opinione concorrente, gli "stranieri integrati" non dovrebbero poter essere espulsi, alla stregua dei nazionali, salvo che in circostanze del tutto eccezionali; "la simple nationalité ne constitue pas une justification objective et raisonable, pour une différence, quant à la possibilité d'expulser quelqu'un de ce que l'on peut appeler, dans les deux cas, comme 'propre pays'" (punto 37). Il che troverebbe supporto normativo in una interpretazione estensiva dell'art. 12, par. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 che prescrive appunto il divieto di privare alcuno del diritto di entrare "nel proprio paese", intendendo quest'ultimo anche quello in cui è stabilmente integrato lo straniero. Sulla tematica, in generale, v. J. Y. Carlier, *Vers l'interdiction d'expulsion des étrangers intégrés?*, in *RTDE*, 1993, p. 454.

[92] In *GUUE* L 16, 23 gennaio 2004, p. 4 ss. Sulla direttiva v. di recente G. Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione*, cit., p. 177 ss.

to quale residente. Il che potrebbe favorire l'integrazione sociale e la possibile naturalizzazione; ma lascia insoluto, sotto quest'ultimo aspetto, il problema della diversità delle scelte operate dai singoli ordinamenti nazionali. È peraltro molto significativo, e certo non positivo, che ad oggi essa non sia stata ancora eseguita dagli Stati membri!

Anticipata da una interessante Raccomandazione del Camera dei Poteri Locali del Consiglio d'Europa relativa ad un patto per l'integrazione e la partecipazione delle persone di origine immigrata nelle città e regioni d'Europa [93], il 1° settembre 2005 è stata presentata dalla Commissione una Comunicazione su di un'agenda comune per l'integrazione – Quadro per l'integrazione dei paesi terzi nell'Unione europea[94]. Nelle Conclusioni viene affermato: "La migrazione legale e l'integrazione sono indissolubili e destinate a spalleggiarsi a vicenda. Il quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea appena delineato costituisce un impegno importante ed è la prova della posizione prioritaria che occupa l'integrazione nell'agenda politica della Commissione". Si tratta d'altronde di fornire contenuti alla previsione dell'art. III-267, par. 1 del Trattato costituzionale europeo con cui si fissa il diritto a "l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri"[95].

E tuttavia un segnale ben poco incoraggiante in questa direzione si è avuto proprio dal Parlamento europeo che il 17 gennaio 2006 ha respinto una proposta di Relazione sulla cittadinanza dell'Unione, relativa alla Quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione[96], soprattutto a motivo della indicazione del principio di residenza come criterio di cittadinanza ed alla concessione agli stranieri del diritto di voto e di candidarsi alle elezioni europee e locali[97].

Per altro verso, la scelta di dichiarare il 2007 quale Anno europeo delle pari opportunità per tutti e di inaugurare nel 2008 l'Anno europeo del dialogo interculturale sono iniziative di sensibilizzazione fondamentali per riaprire utilmente il dialogo ed il dibattito nella materia. Al centro di tale ulteriore riflessione sarebbe opportuno elaborare un concetto di *cittadinanza civica* per promuovere l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, comprendente i diritti e doveri necessari che ne rafforzino il senso di appartenenza alla società. Si tratta, in altri ter-

---

93 La Conferenza di Stoccarda del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa (settembre 2003) ha confrontato le esperienze di città europee in materia di partecipazione e di integrazione dei residenti stranieri. È stata rivolta un'attenzione particolare ai giovani immigrati e a quelli di origine immigrata e alle nuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale, ivi compreso il diritto di voto a livello locale. La Dichiarazione adottata nel corso della Conferenza contiene una serie di principi dettagliati da seguire per l'attuazione di politiche locali efficaci in materia (CPL 11- 4 Risoluzione, Raccomandazione, Parte II).

94 COM(2005)389 def.

95 V. in proposito le considerazioni di S. Giubboni, *Immigrazione e politiche dell'Unione Europea: dal trattato di Roma alla Costituzione per l'Europa*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2005, p. 235 ss.

96 La Quarta relazione, 1° maggio 2001 – 30 aprile 2004, è stata presentata il 26 ottobre 2004, COM(2004)695 def.

97 La Relazione del PE è del 15 dicembre 2005 (FINALE A6-0411/2005).

mini, di valorizzare attraverso la residenza l'acquisizione di un *surplus* di garanzie in ambito comunitario a favore degli immigrati di lungo periodo che costituisca un "fattore compensativo" dell'inesistenza della cittadinanza[98]. Si contemperebbe, così, il soddisfacimento delle istanze universalistiche di rispetto dei diritti fondamentali della persona con il pragmatismo caratteristico dello Stato contemporaneo basato sulla comunità stabilmente residente ed operante sul suo territorio[99].

Del resto non si pone alcuna difficoltà, anche grazie agli atti internazionali citati, al riconoscimento ai residenti stranieri di veri e propri diritti politici quali i diritti di associazione, espressione, manifestazione, sindacale, e così via.

In questo ambito, appare molto interessante la posizione adottata dalla Corte di giustizia in una recentissima sentenza del 12 settembre 2006[100]. Il ricorso era diretto a verificare se il Regno Unito avesse violato il Trattato estendendo l'elettorato attivo al Parlamento europeo ai cittadini di Stati terzi residenti a Gibilterra. Per la Corte, invece, nessuna norma del Trattato restringe il diritto di elettorato attivo ai soli cittadini in quanto l'art. 189 si riferisce "ai popoli degli Stati riuniti nella Comunità", l'art. 190 si limita a fissare il suffragio universale per le elezioni in questione ed infine le disposizioni sulla cittadinanza europea riconoscono, come si è già visto, alcuni diritti (petizione al Parlamento europeo, ricorso al Mediatore, trasparenza degli atti amministrativi, ecc.) anche ai cittadini di Stati terzi residenti nell'Unione. In tal senso la Corte riprende quanto già affermato nelle conclusioni dell'Avvocato generale Tizzano secondo il quale l'estensione del diritto in questione appare coerente con il principio democratico del suffragio universale che milita a favore del riconoscimento del diritto di voto al maggior numero possibile di persone e quindi anche agli stranieri stabiliti in un determinato Stato membro[101].

Né alcun ostacolo può essere posto dalla *reciprocità*, considerato che sul piano dell'attribuzione dei diritti fondamentali e dell'ampliamento della base democratica di un Paese non si può certo pretendere analogo riconoscimento da Stati dai quali magari lo straniero è sfuggito proprio ed anche per assenza della democrazia. È d'altronde significativo che alcuni Stati hanno deciso di attribuire autonomamente la cittadinanza piena o l'elettorato amministrativo agli stranieri residenti indipendentemente da qualsiasi riferimento al principio di reciprocità.

---

98 In questi termini v. A. Di Stasi, *Statuto euro-nazionale dell'immigrato di lungo periodo*, in U. Leanza (a cura di), *op. cit.*, p. 459.

99 Cfr. B. Barel, *op. cit.*, p. 20.

100 Su questa sentenza come sulla già indicata sentenza *Emar* emessa nello stesso giorno v. il breve commento di F. Cherubini in *Amministrazione in cammino*, reperibile *on line* sul sito www.amministrazioneincammino.luiss.it.

101 Secondo Tizzano, tuttavia, tale estensione non andava applicata ai cittadini di Paesi terzi residenti a Gibilterra in quanto ciò avrebbe comportato una violazione dell'Allegato II dell'Atto del 1976 "relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto" (decisione 76/787 del Consiglio del 20 settembre 1976, in *GUCE* L 278, 8 ottobre 1976). Ma la Corte non ha ritenuto di accogliere questa limitazione.

Il problema è quindi che la definizione della comunità politica, di chi cioè concorre all'esercizio della sovranità, sia fondata non tanto su criteri etnico-formali quanto piuttosto elettivo-sostanziali, comprendendo tutti coloro che abbiano scelto di vivere e lavorare stabilmente in un certo territorio e siano quindi interessati al governo dello stesso; si creerebbe diversamente un vero e proprio deficit democratico[102].

La *ratio* alla base della cittadinanza europea, con l'attribuzione dei diritti elettorali ai residenti stranieri comunitari, si fonda proprio su queste considerazioni. Attualmente, invece, l'esclusione degli stranieri extracomunitari non consente di realizzare l'identità fra governanti e governati, producendo un risultato certamente criticabile sotto il profilo di una profonda concezione della democrazia[103].

In tal senso appare abbastanza singolare la "timidezza" della direttiva 94/80/CE che si limita ad affermare la possibilità, peraltro già autonomamente esercitata in precedenza in alcuni Paesi europei[104], che la partecipazione alle elezioni comunali sia estesa, ove uno Stato membro lo ritenga opportuno, anche a soggetti extracomunitari legalmente residenti sul suo territorio. Ma si tratta pur sempre di un diritto eventualmente garantito dal singolo Stato e non una prerogativa riconosciuta dal sistema comunitario.

12. L'evidente contrasto fra la crescente mobilità delle persone ed invece la "stanzialità" dei diritti (fortemente ancorati al criterio della territorialità) è solo attenuata dalla sanzione di universalità dei diritti fondamentali. L'identità comune coincideva fino ad oggi con la "omogeneità" di cultura, lingua, razza, tradizioni storiche. La sopranazionalità non può che prescindere dalla omogeneità e

---

102 E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997, in particolare pp. 5 ss. e 296 ss.; B. Pricolo, *op. cit.*, p. 123 s. Più in generale sul tema v. C. Tiburcio, *The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law*, The Hague, 2001. In termini analoghi per J. De Beus "the democracy deficit of the European Union can be eliminated by partial denationalization of the current self-image of the populations of the member states, featured by a specific political union, a specific sense of equal dignity and solidarity, specific mechanisms of European democracy and specific rules for the politicization of European identity" (*Quasi-national European Identity and European Democracy*, in *Law and Philosophy*, 2001, p. 310).

103 A. Algostino, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli, 2005, p. 418.

104 Si pensi che già nel 1849 il Cantone di Neuchâtel in Svizzera concesse il voto agli stranieri (maschi) ivi domiciliati per l'elezione degli organi di governo locale e per l'assunzione di decisioni amministrative dirette. Ormai da molti anni, nel secondo dopoguerra, in molti Paesi europei è stato ritenuto comunque sufficiente il criterio del "regolare stabilimento" per esercitare il diritto di voto "amministrativo" e di recente in Belgio il riconoscimento di tale diritto è concesso agli stranieri dopo cinque anni di residenza e subordinatamente a una dichiarazione di adesione ai principi della democrazia ed alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
Per una descrizione della legislazione in questione in Europa cfr. il *dossier* n. 534 del Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri*, 19 gennaio 2004.

deve quindi rivisitare la nozione stessa di identità comune quando non c'è più condivisione di storia, lingua, cultura.

La più recente scelta dell'Unione europea di puntare decisamente ed in termini sempre più espliciti sui diritti fondamentali rappresenta sicuramente una "discontinuità" rispetto al modello affidato unicamente alle logiche ed alle esigenze di mercato. D'altronde, l'integrazione attraverso i diritti più che un rimedio o una necessità, rispetto alla evidente inadeguatezza degli strumenti economici e monetari, appare una vera e propria "via maestra"[105].

In particolare, la Carta di Nizza, facendo cadere la barriera tra le diverse categorie o generazioni dei diritti, ne proclama l'indivisibilità rendendole tutte partecipi della stessa natura di diritti fondamentali. Si tratta di una evidente affermazione di "universalismo" con cui l'idea di cittadinanza si dilata e non solo "proietta il cittadino di ciascun paese membro al di là dei suoi confini nazionali, ma accoglie anche quanti non appartengono agli Stati dell'Unione"[106].

L'universalità dei diritti quindi condiziona e modifica il concetto di cittadinanza nazionale, premiando l'elemento della "territorialità", anche se poi è la forza dell'ordinamento nazionale a rendere più o meno effettiva la protezione di tali diritti. Ma il godimento dei diritti universali non sempre è garantito dalla presenza della persona sul territorio in quanto per il rispetto di alcuni diritti è altresì necessario essere membri a pieno titolo (e quindi cittadini) della comunità interessata[107]. Il possesso della cittadinanza diviene allora strumento di esclusione e chiusura, al contrario di quanto è avvenuto all'origine dello Stato moderno allorché essa ha concretato un vero e proprio fattore di inclusione e di uguaglianza[108]. È invece il codice internazionale dei diritti umani a creare una solidarietà tra i diversi membri di una comunità in quanto fondato sul principio di territorialità indipendentemente dalla nazionalità. L'identità nazionale diviene un concetto *in fieri* che accoglie le diverse culture disposte ad integrarsi nel rispetto dei valori fondamentali della persona; in questo quadro "il richiesto nesso interno tra diritti umani e sovranità popolare consiste dunque nel fatto che i diritti umani istituzionalizzano i presupposti comunicativi che sono indispensabili ad una ragionevole formazione della volontà politica. Diritti che rendono possibile l'esercizio della sovranità popolare"[109].

---

105 In questi termini S. Rodotà, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, cit., p. 88.

106 *Ibidem*, p. 73 s.

107 Cfr. A. Algostino, *op. cit.*, p. 411.

108 In tal senso J. Lega, *Nazionalità e cittadinanza nell'Europa delle immigrazioni*, in AA.VV., *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Torino, 1990, p. 201 ss. Secondo L. Ferraioli "la cittadinanza dei nostri ricchi paesi rappresenta l'ultimo privilegio di status, l'ultimo fattore di esclusione e di discriminazione, l'ultimo relitto premoderno delle disuguaglianze personali in contrasto con la conclamata universalità ed eguaglianza dei diritti fondamentali", *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo, (a cura di), *op. cit.*, p. 288; concetti dallo stesso autore ripresi in *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Bari, 2001, p. 19; in termini analoghi v. l'intervento dello stesso D. Zolo, *La strategia, ivi*, p. 3.

109 J. Habermas, *op. cit.*, p. 220.

13. Si è già visto come gli Stati cerchino di rispondere alle sfide della globalizzazione sviluppando istituzioni sopranazionali al fine di recuperare ruolo rispetto alle reti globali; nel contempo, tuttavia, essi hanno la necessità di decentrare potere amministrativo a livello regionale e locale per riaffermare la propria legittimità "all'interno". Il recupero di maggiori livelli di qualità democratica nella complessa organizzazione delle relazioni politiche delle società contemporanee deve quindi avvenire anche attraverso l'attribuzione di un ruolo crescente ed aperto alla *sussidiarietà* sia *verticale* che *orizzontale*.

La prima ha origini lontane e nasce insieme con la stessa "scienza politica" e consiste essenzialmente nel "riconoscimento del carattere prioritario del ruolo giocato dall'individuo nella società, da cui deriva l'attribuzione ad esso di una larga sfera di diritti" nonché la "partecipazione diretta ed indiretta dell'individuo stesso al potere statale"[110]. La seconda indica la compartecipazione di soggetti economici e sociali alla formazione delle scelte pubbliche per concorrere alla determinazione delle decisioni che li coinvolgono[111]. In altri termini, la sussidiarietà orizzontale è il paradigma ordinatore dei rapporti tra lo Stato, le formazioni sociali e gli individui; la sussidiarietà verticale ripropone un criterio di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le autonomie locali.

Entrambe queste forme di sussidiarietà concorrono quindi alla crescita della democrazia nella misura in cui sottolineano la necessità di maggiori livelli partecipativi alla vita sociale ed alle decisioni politiche ad ogni livello. È significativo, in proposito, che l'art. 1 del TUE accomuni i due profili (sovranazionale e locale) quando afferma che "il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini".

In questo ambito, il "protagonismo" democratico della persona si esprime attraverso una pluralità di livelli di cittadinanza. Molto efficacemente è stato scritto che: "Nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani internazionalmente

---

110 Cfr. P. De Pasquale, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità Europea*, Napoli, 2000, p. 14. A questo testo si rimanda per l'ampia bibliografia esistente in materia. Di recente v. anche O. Chessa, *La sussidiarietà verticale come "precetto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *DPCE*, 2002, p. 1442 ss.; F. Pizzetti, *Sussidiarietà, interessi degli Stati e tutela dei cittadini*, in P. Bilancia (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, 2002, p. 77 ss.
È noto che il principio in questione fu espresso nella Enciclica *Quadrigesimo Anno* di Pio XI che, per evidenziare la funzione sussidiaria dei poteri pubblici rispetto alle formazioni sociali naturali, scrisse una definizione ormai classica nel par. 80: "Lo Stato non deve snaturare la funzione degli Enti Locali: siccome non è lecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori ed inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle". R. Spiazzi o.p. (a cura di), *I documenti sociali della Chiesa*, Milano, 1983, I, p. 278 s.

111 G. Mazzarelli, *Europa tra legittimità e leadership*, in *Amministrazione in cammino*, 2006, (www.amministrazioneincammino.luiss.it, reperibile *on line*).

riconosciuti, la cittadinanza è un albero di cittadinanze, come dire la cittadinanza è multipla o multidimensionale. La lotta per i diritti di cittadinanza mira a rendere coerenti le varie cittadinanze anagrafiche, a partire da quella statuale, con la cittadinanza universale che inerisce allo statuto giuridico della persona umana"[112].

La mediazione dello Stato nazionale nella promozione e nel rispetto dei diritti umani è peraltro diventata insufficiente a causa del processo di globalizzazione e dalla necessità di essere tradotta nella concretezza della vita quotidiana a livello locale attraverso regole specifiche nel rispetto del principio di sussidiarietà. D'altronde, l'indivisibilità dei diritti umani, accanto alla universalità ed alla effettività, si coglie soprattutto a livello locale dove la contraddizione fra partecipazione attiva alla vita sociale ed economica ed assenza dei relativi diritti politici appare con maggiore evidenza.

La globalizzazione pone l'ulteriore problema dello sradicamento di milioni di persone dal proprio ambiente e quindi dalla propria identità. Ed è proprio con una efficace proiezione di quei diritti universali all'interno delle comunità locali che è possibile, da un lato, operare una tutela di queste identità e, dall'altro, consentire una piena integrazione nel nuovo contesto sociale nel rispetto delle regole e dei valori comuni senza che la comunità locale si rinchiuda in se stessa a difesa di una presunta integrità originale.

In questa logica complessiva si muovono, ad esempio, alcuni atti significativi come la Carta europea dei diritti dell'uomo nelle città, adottata a S. Denis il 18 maggio 2000 al termine della II Conferenza Europea delle Città per i Diritti dell'Uomo. Essa, non a caso, e nei limiti del suo relativo valore giuridico, si basa sul carattere dell'inclusività e sulla partecipazione civica in luogo della nazionalità, mira alla garanzia ed al rispetto della dignità umana per tutti gli abitanti senza esclusione alcuna, sancisce il diritto alla partecipazione politica per tutti i residenti auspicando l'estensione ad essi dell'elettorato attivo e passivo a livello comunale dopo due anni (art. VIII); si tratta quindi di una cittadinanza che appare nel contempo "amministrativa" e "costituzionale"[113].

In realtà lo sviluppo di nuovi assetti istituzionali diretti a rendere effettiva la partecipazione democratica non può che basarsi sulla sinergia fra le tre principali espressioni della cittadinanza (locale, statale ed europea) e la loro reciproca integrazione nella logica della sussidiarietà con l'obiettivo di costruire un avve-

---

112 A. Papisca, *La sfida dei diritti umani per la cittadinanza e il buon governo. Autonomia e ruoli internazionali della Regione*, Relazione presentata al Convegno Nuovi diritti, nuove libertà, nuovi Statuti, Firenze, 27 novembre 2000. In generale v. A. D'atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, 2003.

113 In proposito v. E. Bettinelli, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 15, Torino, 2005, p. 44 s. In proposito non può non cogliersi l'occasione per ricordare che nell'ambito del Consiglio d'Europa venne sottoscritta il 15 ottobre 2005 la Carta europea dell' autonomia locale sulla quale si segnala il numero speciale di *Comuni d'Europa* dal titolo *20 anni della Carta Europea dell'Autonomia locale*, luglio 2005, Suppl. al n. 8.

nire comune nella diversità. Si è infatti cittadini del proprio Paese ma si è già cittadini della propria città, del proprio luogo di vita e si è inseriti in una comunità politica che si allarga a diverse sfere.

La cittadinanza europea rappresenta quindi in larga misura un'estensione della cittadinanza delle regioni e dei comuni. Si pensi proprio al diritto universale di soggiorno o al diritto di partecipare alle elezioni comunali concesso ai cittadini degli altri Stati membri dell'UE. Essa non può essere valutata e sviluppata senza tener conto degli altri tipi di cittadinanza: il suo successo dipende in buona parte da quanto essa verrà incorporata nelle attuali strutture istituzionali democratiche e dalle misure con le quali essa viene promossa dalle amministrazioni regionali e comunali. D'altronde, la cittadinanza è di per sé espressione non solo di una disciplina normativa quanto di un processo complesso riferito a valori, elementi culturali, relazioni tra la società civile e le istituzioni[114].

Da quando è iniziato il processo di crescita del peso delle Regioni e degli enti locali, ossia dei territori, dentro gli Stati e si è affacciato il modello dello sviluppo economico locale, la sussidiarietà costituisce ormai un tema che riguarda contemporaneamente gli Stati e l'Europa[115]. Oggi lo sviluppo locale e le politiche per il suo sostegno sono uno dei capitoli fondamentali delle politiche europee di sviluppo e coesione nonché dei programmi europei di aiuto alle aree deboli con l'obiettivo di salvaguardare la competenza regionale e locale nella realizzazione degli obiettivi previsti.

Su queste basi non è certo casuale che il *Trattato costituzionale europeo* abbia rafforzato ruolo e significato del principio di sussidiarietà anche attraverso un sistema di controllo innovativo e "diffuso" in quanto rimesso non solo alla Corte di giustizia ma anche ai Parlamenti nazionali; il che sta contribuendo a muovere un ulteriore passo verso il rafforzamento della legittimazione democratica dell'azione dell'Unione[116].

La costituzionalizzazione europea della sussidiarietà significa la presa sul serio dello sviluppo locale come modello di costruzione dell'integrazione europea. E non casualmente i cittadini europei cominciano a "leggere" l'integrazione europea come espressione di una forma di governo ulteriore rispetto a quella statale nella stessa misura in cui essi interpretano quella regionale[117].

---

114 In tal senso G. Moro opportunamente sottolinea che "la condivisione della moneta unica o gli scambi degli studenti del programma Erasmus … così come le forme di interlocuzione e collaborazione tra le organizzazioni dei cittadini e le direzioni generali della Commissione europea sono aspetti non meno importanti rispetto alla produzione di norme e decisioni politiche nel processo di costruzione della cittadinanza europea"; *Azione civica. Conoscere e gestire le organizzazioni di cittadinanza attiva*, Roma, 2005, p. 68.

115 "È curioso, ma lo Stato, alla lunga, rischia di restare schiacciato in una tenaglia in cui le due branchie sono la Comunità, da una parte, e i poteri locali, dall'altra", L. Ferrari Bravo, *Diritto comunitario*, Napoli, 2006, V ed., p. 72.

116 Cfr. G. Strozzi, *Alcune riflessioni sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in questa *Rivista*, 2006, p. 250 ss.

117 Cfr. R. Bellamy, *op. cit.*, p. 249. Per quel che concerne il profilo giuridico del ruolo delle autonomie locali e regionali nel processo di integrazione l'Italia ha adottato, come è noto, la legge

In questo contesto, la politica "compensativa" attuata dall'Unione attraverso i fondi strutturali ha permesso di valorizzare il principio stesso di *solidarietà*, che è uno degli elementi della cittadinanza regionale e locale, conferendogli una dimensione europea attraverso il suo inserimento, fra i "valori" (art. I-2) nonché fra gli "obiettivi" dell'Unione (art. I-3, par. 3, comma 3). È stato opportunamente sottolineato come essa, insieme con la tolleranza, sia storicamente derivata dall'esistenza di comunità consolidate; mentre la cittadinanza europea pone il caso inverso in quanto la solidarietà, come valore, pone conseguenzialmente il problema delle ragioni morali della propria applicazione[118].

La solidarietà, in altri termini, si trasforma da elemento di "compensazione" o "riparazione" in strumento di cittadinanza e libertà; e così la politica di coesione diviene essa stessa espressione della "cittadinanza socioeconomica" grazie al suo "sintonizzarsi" con il principio di sussidiarietà che, attraverso una sua crescente assunzione da parte sia delle istituzioni periferiche che degli attori sociali nella gestione ad esempio dei fondi strutturali, diviene il punto di snodo di questo processo[119].

14. La solidarietà coinvolge l'impegno delle istituzioni pubbliche ma anche l'impegno e la generosità dei privati attraverso una rete di rapporti solidali e di partecipazione collettiva. Ed in proposito si è già detto che la *sussidiarietà orizzontale* rappresenta il secondo profilo della complessa costruzione di una democrazia partecipata[120]. Un significativo riferimento normativo è dato dall'art. 118,

---

4 febbraio 2005 n. 11 su cui v. G. Strozzi, *op. cit.*, p. 254 ss. Sul rapporto tra autonomie locali ed integrazione europea v. inoltre gli interventi su *Sud in Europa*, 2005, fasc. 2, di V. Starace, *Il ruolo delle autonomie locali nel processo di integrazione europea*, p. 3 s.; G. Strozzi, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali e delle autonomie regionali*, p. 5 ss.; G. Di Stasi, *La valorizzazione delle autonomie locali e regionali da parte del Consiglio d'Europa*, p. 7 ss.; F. Pellegrini, *L'integrazione europea tra sussidiarietà e regionalizzazione*, p. 8 ss.

118 C. Closa Montero, *Between EU Constitution and Individuals' Self: European Citizenship*, in *Law and Philosophy*, 2001, p. 371.

119 Di cittadinanza europea in senso "sociale" parlano O'leary, *Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the EU*, in G. de Burca (ed.), *EU Law and the Welfare State – In Search of Solidarity*, Oxford, 2005; C. Newdick, *Citizenship, Free Movement and Health Care: Cementing Individual Rights by Corroding Social Solidarity*, in *CML Rev.*, 2006, p. 1645 ss.

120 Di recente sul principio di sussidiarietà orizzontale si vedano P. Duret, *La sussidiarietà orizzontale: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, p. 95 ss.; A. D'andrea, *La prospettiva della costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, *ivi*, p. 228 ss.; L. Antonini, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Riv. dir. fin.*, 2000, p. 99 ss.; T. E. Frosini, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Riv. giur. mezz.*, 2000, p. 15 ss.; A. D'atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Q. cost.*, 2001, p. 13; P. Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralista*, in A. Cervati, S. M. Panunzio, P. Ridola (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, p. 247 ss.; A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001; G. Cotturri, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001; A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pub.*, 2002, p. 51 ss.; G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e di-*

ultimo comma, della Costituzione italiana per il quale "Stato, regioni, province, città metropolitane, comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

È superfluo sottolineare il "valore civico" di questo articolo che rappresenta il raggiungimento di un grande traguardo, a lungo atteso, oltre che un importante strumento di lavoro per tutti i cittadini che si impegnano per cambiare la realtà e vogliono giocare un ruolo attivo nella gestione delle cose pubbliche.

La sussidiarietà orizzontale non costituisce infatti un modo per sancire il disimpegno dello Stato nei confronti della società e della tutela dei diritti dei cittadini. Quanto previsto nell'art. 118 non libera le istituzioni dalla responsabilità primaria di adoperarsi per il bene della collettività; esso introduce il principio della "sussidiarietà circolare" in base al quale società e Stato collaborano per conseguire l'interesse generale, mentre ai cittadini è attribuito un nuovo potere, il potere sussidiario, che arricchisce e non sostituisce i poteri e le responsabilità preesistenti[121].

Si delinea, in altri termini, l'identità di un cittadino basata su di una visuale post-nazionale che, partendo dal rapporto con i problemi locali, si allarga in una prospettiva che include la partecipazione ai destini dell'umanità[122]; un cittadino

---

ritti sociali, *ivi*, p. 6 ss.; A. Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003, p. 13 ss.; V. Cerulli Irelli, voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *EG*, agg. XII, Roma, 2004; G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u. c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, p. 179 ss.

121 Si legga l'interessante Manifesto per l'attuazione del 4° comma dell'art. 118 della Costituzione, a cura del Comitato permanente "Fare i cittadini è il modo migliore di esserlo" (www.cittadinanzattiva.it, reperibile *on line*).

La *sussidiarietà orizzontale* ha trovato una interessante "consacrazione" comunitaria a seguito della sentenza della Corte di giustizia del 14 settembre 2006, causa C-382/04, *Centro di Musicologia Walter Stauffer e Finanzamt München für Körperschaften*, non ancora pubblicata. In essa è stato sancito che uno Stato membro, il quale esenta dall'imposta sulle società i redditi da locazione percepiti sul territorio nazionale da fondazioni riconosciute di pubblica utilità illimitatamente imponibili se hanno sede sul suo territorio, non può negare la stessa esenzione per redditi dello stesso tipo ad una fondazione di diritto privato riconosciuta di pubblica utilità per il solo motivo che, avendo sede in un altro Stato membro, essa è imponibile sul suo territorio soltanto limitatamente. Ne consegue che le libertà economiche protette dall'ordinamento comunitario possono privilegiare legislazioni di favore nei confronti di soggetti di diritto privato che garantiscano interessi generali, consentendo alla sussidiarietà orizzontale di "trasmigrare" da un Paese all'altro riconoscendosi un comune significato di interesse generale.

F. Giglioni, commentando la sentenza, osserva opportunamente che "le implicazioni tra sussidiarietà orizzontale e attività economiche sono di rilievo e possono perfino tradursi in un rapporto per cui l'integrazione dei processi economici favorisce la circolazione delle esperienze di sussidiarietà orizzontale e anche il senso di una cittadinanza comune attiva" e che "si può ipotizzare che una ripresa del cammino di integrazione europea sotto il profilo politico avrebbe positivi riflessi sullo sviluppo di una cittadinanza comune europea attiva" (*Labsus*, Laboratorio per la sussidiarietà www.labsus.org, 6 ottobre 2006, reperibile *on line*).

122 Scrive A. Di Stasi (*op. cit.*, p. 461): "Tale processo dovrà porsi non già nel quadro di un generico cosmopolitismo, talora riduttivo della stessa nozione di cittadinanza, ma, invece, alla

che viene chiamato quotidianamente ad esercitare le proprie responsabilità nella difesa e nella promozione dei propri diritti rispetto non solo al proprio ordinamento nazionale ma anche a quello comunitario[123].

Proprio per questi motivi, la cittadinanza europea significa oggi partecipazione ad un processo di unificazione che non rinnega le diverse identità, anzi le valorizza trovando una sintesi più elevata, una sintesi che speriamo possa essere anche sintesi politica nel senso nobile della parola. È d'altronde questa la "filosofia" dell'intera politica della cultura europea, come delineata nell'art. 151 TCE e di cui può considerarsi espressione interessante la recente Convenzione europea del paesaggio adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 aperta alla firma degli Stati a Firenze il 20 ottobre 2000[124]. Il paesaggio è qui inteso come "parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni". La portata innovativa della Convezione consiste nello stabilire un nuovo legame tra territorio, governo e cittadini in cui il rispetto del paesaggio significa quindi rispetto di se stessi, della propria identità, della propria storia, delle proprie radici.

La Convenzione ha, coerentemente, il grande merito di estendere il concetto di paesaggio a tutto il territorio, andando ad interessare oltre ai paesaggi straordinari, selvaggi o preservati anche quelli comunemente definiti "ordinari", come i paesaggi urbani oppure quelli soggetti a fenomeni di degrado o ad una pianificazione inadeguata. Si tratta di un bene indipendentemente dal valore concretamente attribuitogli, è una struttura concettuale da riconoscere e proteggere giuridicamente come tale. Obiettivo della Convenzione consiste nel riconoscere il paesaggio come una componente essenziale nel contesto di vita della popolazione, a stabilire ed attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla gestione ed alla pianificazione dei paesaggi ed a considerarle come elementi necessari per la pianificazione del territorio.

Di qui la necessità di una organica e forte collaborazione dei diversi soggetti pubblici (*sussidiarietà verticale*) e privati (*sussidiarietà orizzontale*). Persona e ambiente, quest'ultimo quale dimensione spaziale dell'individuo, costituiscono valori fondamentali cui tutte le politiche locali, nazionali e comunitarie devono ispirarsi; il che costituisce un importante banco di prova per tutte le amministrazioni. E sulla base di una coscienza paesaggistica diffusa la nostra cittadinanza attiva in chiave anche europea deve misurarsi su basi sicuramente innovative.

---

luce di una rimodulazione di siffatta nozione nella coesistenza e concorrenza di una pluralità di ordinamenti e statuti differenziati".

[123] G. Moro (*op. cit.*, p. 70) individua questa tendenza soprattutto nella "politica dei consumatori" (art. 153 TCE) che "è basata non solo su una serie di regole, ma anche su una serie di diritti 'politici' e poteri operativi nel campo della partecipazione dei cittadini". Per cui, la cittadinanza europea "contiene un attivismo civico che va oltre i confini tradizionali del concetto di cittadinanza".

[124] La Convenzione è entrata in vigore il 1° marzo 2004 ed è stata ratificata in Italia con legge 9 gennaio 2006, n. 14 (*GURI* n. 16 del 20 gennaio 2006).

Questo approccio giuridico si collega coerentemente con il significativo contenuto dell'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali di Nizza che riconosce ad ogni individuo il diritto "alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico". L'associazionismo civico – tradizionalmente indirizzato alla tutela dei consumatori, dell'ambiente e della salute – rappresenta un vera e propria novità dal punto di vista della sua dimensione "costituzionale" in quanto concorre, pur nella sua dimensione privatistica orizzontale, a proteggere beni costituzionalmente protetti.

È in questo complessivo contesto che meglio si comprende come la disponibilità degli Stati ad estendere l'elettorato attivo e passivo agli stranieri sia molto più elevata a livello amministrativo, rispetto cioè al primo e più immediato ambito di democrazia e cioè proprio là dove più evidente si coglie la contraddizione fra la partecipazione quotidiana dello straniero alla vita economica e sociale e invece la sua irrilevanza da punto di vista dei profili decisionali[125].

Si tratta quindi di individuare un nuova "dimensione inclusiva", fondata su dinamiche realmente partecipative ai vari livelli (dai più bassi ai più alti) e tali da sviluppare istituzioni democratiche nel senso più "pieno" del termine attraverso un'azione della molteplicità dei corpi sociali e delle persone; si tratta altresì di tener ben presente che la cittadinanza assume caratteristiche e forme diverse a seconda dello spazio politico nel quale essa si esprime. Va quindi concepita una UE basata su di una rete di "pluralismi" non solo di Stati nazionali ma anche di popoli, di individui, di associazioni, di enti locali.

Il concretarsi della cittadinanza attiva comporta in altri termini affrontare il problema dell'inclusione in una comunità politica allargata e complessa nel tentativo di armonizzare la cittadinanza primaria-universale con le cittadinanze complementari.

In tal senso, estendere la ratifica italiana anche al Capitolo "C" della citata Convenzione europea sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale del 1992 potrebbe costituire per l'Italia un dato politicamente significativo sia per migliorare, appunto, la qualità democratica delle proprie istituzioni sia per inviare un utile segnale all'Unione europea rispetto alla più veloce e sicura integrazione politica delle persone provenienti da Paesi terzi[126].

15. Tutte le modifiche ipotizzate difficilmente appaiono realizzabili in un quadro politico nel quale risulta non facile immaginare nell'immediato una riapertura del progetto costituzionale ed una ulteriore rinuncia da parte degli Stati

[125] B. Nascimbene sintetizza efficacemente l'auspicio di un superamento di questi limiti scrivendo che "la cittadinanza europea dovrebbe essere … un po' meno europea ed un po' più extraeuropea, riconoscendo più diritti agli extracomunitari, così assimilandoli ai comunitari" (*La condizione giuridica degli immigrati extracomunitari:nuove prospettive per la cittadinanza europea*, in AA.VV., *Situazione e destino della doppia cittadinanza*, cit., p. 44). Qualifica il principio di sussidiarietà come principio di democrazia U. Villani, *Portata politica e rilevanza giuridica del principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, p. 457 s.

[126] In tal senso v. AA.VV., *L'evoluzione del concetto di cittadinanza europea e la ricaduta su un modello di governance dell'UE*, Rapporto dell'IUSE, Torino, 2006, p. 68 s.

membri ai propri poteri. Eppure i processi di cambiamento globali continuano e la comunità internazionale mostra segnali preoccupanti di emarginazione dei Paesi europei (considerata la crescente proiezione degli interessi statunitensi verso l'oriente) dalla quale è possibile sottrarsi solo attraverso una rapida riproposizione unitaria sulla scena internazionale.

La consapevolezza del progetto comune europeo può trovare una significativa spinta proprio attraverso la cittadinanza europea[127]. È del tutto evidente che l'Unione è formata da popoli storicamente e culturalmente diversi, ma oggi questa pluralità è ulteriormente accentuata dalla circostanza che in quasi ogni Stato membro è sempre più significativa la presenza di popolazioni appartenenti a culture extraeuropee.

Si è detto che il rapporto tra cittadinanze nazionali e cittadinanza europea fotografa l'attuale assetto politico-istituzionale dell'Unione nel quale prevale la sovranità degli Stati. Ed allora una diversa e vera cittadinanza europea, secondo le linee prospettate, non può che essere il frutto di più fattori. Da un lato essa deve essere vissuta non come un mero catalogo di diritti ma, in quanto espressione di una realtà democratica sufficientemente percepita, come un vero e proprio *status* giuridico realmente innovativo[128]; dall'altro, e di conseguenza, deve basarsi su di un radicale cambiamento in senso realmente costituzionale dell'attuale sistema. È infatti improbabile che a questo risultato si possa giungere attraverso la tradizionale procedura intergovernativa; il metodo della Convenzione, giustamente salutato come strumento di democratizzazione, è stato tuttavia fortemente svuotato dalla Conferenza intergovernativa in occasione della redazione del Trattato costituzionale europeo. Sarebbe forse più efficace attribuire poteri costituenti proprio al Parlamento europeo la cui autorevolezza basata sulla *sussidiarietà democratica* (in quanto espressione diretta della volontà popolare) potrebbe essere stravolta con maggiore difficoltà dai governi in sede di Conferenza[129].

Gli Stati nazionali sono stati spesso creati prima della cittadinanza e prima della realizzazione di regimi democratici; anzi, la coincidenza tra Stato e Nazione ha portato, nella prima metà del XX secolo, alla nascita di regimi aber-

---

127 "Nelle società differenziate è l'adesione ad un nucleo di principî e valori comuni a costituirne il fattore di coesione originario e principale", A. Valvo, *Contributo allo studio della* governance *dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 244.

128 Cfr. C. Mouffe, *Preface: Democratic Politics Today*, in C. Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, London, 1992, p. 8.

129 Per G. Napolitano, "un'Europa più unita e più forte non si potrà costruire per via intergovernativa. È il metodo comunitario che va salvaguardato e rafforzato…", (*Europa politica. Il difficile approdo di un lungo percorso*, Roma, 2003, p. 118). Inoltre, E. Balibar, attraverso l'apparente ossimoro della "cittadinanza impossibile", ribadisce che strutture sovranazionali o postnazionali sono assolutamente necessarie "anche se questa necessità si sta scontrando con blocchi interni ed esterni che non sono stati ancora superati e che per di più vengono costantemente rimossi" (*Una cittadinanza 'impossibile'?*, in *Il Manifesto*, 12 dicembre 2000, p. 1). Dello stesso autore v. *Nous, citoyens de l'Europe? Les frontière, l'Etat, le peuple*, Paris, 2001; *Europe, Constitution, Frontières*, Bègles, 2005. Cfr. anche il recentissimo E. Balibar et al., *Europa Cittadinanza Confini. Dialogando con Etienne Balibar*, Lecce, 2006.

ranti, al dilagare del razzismo e della violazione sistematica dei diritti fondamentali della persona, ad un conflitto mondiale sanguinosissimo. La cittadinanza europea, senza Stato e senza un vero e proprio territorio, potrebbe essere invece il motore attraverso il quale sviluppare compiutamente un progetto unico ed inusuale nella storia fondato su valori che ormai stanno "dentro" l'ordinamento giuridico dell'Unione e che sono diventati il presupposto della stessa sua legittimità[130]; valori sanciti universalmente ma anche universalmente "riconoscibili" in quanto espressione non di una cultura dominante quanto di un "comune sentire" costruito attraverso le diversità.

Più che la mera proiezione del titolo di cittadino a livello sovranazionale, quindi, rileva soprattutto il contenuto nuovo che si riuscirà a dare all'idea stessa di cittadinanza, rispetto ai modelli anteriori, nonché la sua stessa sostanza politica nel sistema dell'Unione[131]. È infatti del tutto insufficiente disegnare l'identità europea "ricalcando il modello dello Stato ottocentesco aggiornato in cui il cittadino trasporta i suoi diritti di soggetto che circola nel territorio europeo, viene protetto dagli uffici consolari e diplomatici, indirizza petizioni agli organi comunitari"[132].

È quella concezione "dinamica" della cittadinanza, cui si accennava inizialmente, intesa quale strumento essenziale per affrontare problematiche del tutto nuove e complesse derivanti dall'inusuale coesistenza, in un territorio formato da Stati senza confini, di culture diverse.

16. È peraltro indispensabile, nella complessa determinazione di una progettualità fortemente innovativa, un quadro politico-istituzionale su base "sovranazionale" ma permeato dalla sussidiarietà che sia realmente in grado di fungere da "collante" di un percorso coraggioso ed irto di ostacoli e che potremmo definire *sussidiarietà europea*. Si tratta del resto di un percorso che determina la sua peculiarità proprio in quanto può vedere gli stessi cittadini farsi protagonisti della costruzione della propria identità e del proprio *status.*

Questo itinerario, certamente ambizioso ma oltremodo difficile, può essere inizialmente percorso solo da alcuni Stati più pronti di altri a riprendere la spinta costruttiva che animò i primi anni dell'integrazione europea (per quanto in un contesto totalmente diverso). In tal senso andrebbe colto per le sue potenzialità il segnale sicuramente interessante derivante dall'aver il Trattato di Nizza

130 Cfr. A. Manzella, *Dal mercato ai diritti*, in AA.VV., *Riscrivere i diritti in Europa*, cit., p. 50.

131 In tal senso v. A. Lattarulo, *L'incompleta costituzionalizzazione dell'Unione Europea. Cittadinanza, popolo, globalizzazione*, Caltagirone, 2005, p. 328. Secondo B. De Giovanni "all'Europa (post-sovrana) può appartenere il compito storico-politico mondiale di interpretare il globalismo come diffusa necessità di distensione delle relazioni internazionali, come convinta politica di riconoscimento, politica nascente sia dalle urgenze del globalismo sia dalla ricchezza ideale delle radici europee e dalle spinte che da loro provengono in vista di una più profonda e necessaria solidarietà (*Verso una nuova forma europea della politica?*, in AA.VV., *L'unificazione dell'Europa. Opportunità dell'Unione allargata*, Bari, 2005, p. 96).

132 B. Veneziani, *op. cit.*, p. 63.

ampliato l'ambito d'applicazione della *cooperazione rafforzata*[133] anche alla cittadinanza dell'Unione, che l'art. 11 TCE invece in precedenza escludeva espressamente. Se leggiamo questo ampliamento alla luce della finalità perseguita dall'istituto in questione e cioè quello di "rafforzare il loro processo di integrazione" (art. 43, par. 1, lett. a) TUE ed art. I-44 del Trattato costituzionale europeo), è certo possibile considerare la possibilità che sia proprio la cittadinanza europea, simbolicamente e sostanzialmente, strumento utile a configurare in futuro forme di integrazione politica circoscritte agli Stati più pronti e disponibili a tale salto di qualità. Il che significherebbe altresì ampliare "effettivamente" le competenze sovranazionali a tematiche decisive quali la politica estera ad oggi formalmente sancite nel secondo pilastro ma di fatto poco rilevanti considerato l'ancoraggio delle relative decisioni al criterio dell'unanimità; o a tematiche come una vera politica economica che non lasci più l'euro abbandonato ad una discutibile solitudine "tecnicista". Ed in realtà solo con tale ampliamento la natura della cittadinanza può cominciare a qualificarsi in termini più chiaramente politici.

Nel quadro di un processo di questa natura, può cogliersi il carattere non solo individuale ma "collettivo" della cittadinanza europea e la dimostrazione ulteriore che quest'ultima completa, come si è detto, quella nazionale e non si limita ad aggiungersi ad essa. Quando infatti a fronte di una "violazione grave e persistente" da parte di uno Stato membro di uno o più principi di cui all'art. 6 TUE il sistema comunitario reagisce sospendendo alcuni dei diritti ad esso spettanti (ai sensi del successivo art. 7), tale reazione trova spiegazione proprio nella tutela della nozione stessa di cittadinanza europea. In altri termini, l'intera Unione reagisce "come se la compressione colpisse ogni suo membro"[134]. Questo carattere "collettivo" ha tuttavia bisogno di trasformarsi ed entrare nella coscienza collettiva come "patrimonio europeo" in grado di suscitare un vero e proprio senso di appartenenza[135].

La Comunità europea, in conclusione, resta fondamentalmente una "comunità di diritto" che si collega idealmente alla cittadinanza universale di origine kantiana. La cittadinanza europea, in quest'ottica, deve per sua stessa natura

---

133 La cooperazione rafforzata "modifica di per sé il sistema dell'Unione, creando una zona di legittima di diritto speciale, una situazione di avanguardia giuridica", A. Manzella, *Le cooperazioni rafforzate nell'Unione plurale*, in S. Guerrieri, A. Manzella, F. Sdogati (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, p. 244. Sull'istituto v. in generale A. Cannone, *Le cooperazioni rafforzate. Contributo allo studio dell'integrazione differenziata*, Bari, 2005.

134 A. Manzella, *Costituzione e unificazione*, in G. Vacca (a cura di), *Dalla Convenzione alla Costituzione*, Rapporto 2005 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea, Bari, 2005, p. 127. Si tratta in fondo di un'applicazione della nuova "filosofia" dei diritti umani fissata dalla Dichiarazione Universale del 1948 per la quale la lesione dei diritti fondamentali in qualsiasi Stato costituisce un *vulnus* per l'intera comunità internazionale.

135 Cfr. G. E. Rusconi, *La cittadinanza europea non crea il 'popolo europeo'*, in *Il Mulino*, 1996, p. 831 ss. Secondo P. B. Lehning "subjective citizenship is the extent to which individuals actually conceive themselves as 'citizens' of the EU and have a sense of 'belonging' to that supranational Union", (*European Citizenship: towards a European Identity?*, in *Law and Philosophy*, 2001, p. 274).

qualificarsi come il più possibile coerente con la tutela universale dei diritti (o almeno di quelli effettivamente riconoscibili come tali), perché è ad essi che si ispira ed è tali diritti che si propone di concretizzare attraverso l'elaborazione progressiva di una vera e propria "Costituzione post-nazionale"[136]. Essa diviene espressione alta della concezione kelseniana di pacificazione tramite il diritto e cioè di soluzione dei conflitti senza ricorrere alla forza[137].

In questo quadro, al catalogo dei diritti e doveri nei quali si sostanzia la cittadinanza europea dovrebbe essere aggiunto il "diritto-dovere alla pace" quale primo valore fondamentale della persona e come caratteristica peculiare della comunità costruita nel processo di integrazione europea. Sotto questo profilo, lo stesso ampliamento dell'UE, al di là dei complessi problemi che porta con sé, esprime un significato centrale proprio attraverso la concreta "esportazione" del progetto-modello della pace che fino a pochi decenni or sono poteva apparire un'utopia e che invece oggi è un'indubbia ed acclarata conquista[138].

Non solo. L'UE rappresenta oggi l'unico "collante" in grado di qualificare politicamente la dimensione transnazionale in cui si collocano le persone ed i loro diritti individuali e che viene invece vissuta, in particolare dai giovani, in termini generici o inadeguati.

Ciò dimostra che a volte l'utopia è meno irrealistica di quanto possa apparire. È vero che, allo stato delle cose, molte delle ipotesi sviluppate in queste pagine sembrano abbastanza improbabili da realizzarsi, almeno nel breve periodo[139]. Tuttavia l'indubbia crisi dello Stato contemporaneo e delle sue istituzioni, ampiamente registrata già nel secolo appena trascorso[140], potrebbe trovare risposte adeguate solo da parte di una comunità internazionale che fosse in grado di conciliare utopia e realismo[141].

---

136 J. Habermas con questa espressione indica le forme fluide del nuovo spazio globalizzato in via di formazione (*La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 1999).

137 H. Kelsen, *La pace attraverso il diritto*, Torino, 1990.

138 "Nel mondo parzialmente globalizzato del dopo guerra fredda, l'UE rappresenta l'unica vera innovazione sul piano della originalità politico-istituzionale, più di un semplice regime internazionale e oltre cosmopolitismo e repubblicanesimo tradizionali", M. Telò, *L'Europa potenza civile*, Bari, 2004, p. 225.

139 J. D. Mother sostiene che ci troviamo di fronte alla nascita, favorita dalla Corte di giustizia, di una sorta di *infantile Union citizen* e che questi ha bisogno di ancora molti anni per crescere e diventare adulto (*op. cit.*, p. 743).

140 Si pensi che già ne scriveva quasi un secolo fa con autorevolezza S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (Discorso inaugurale dell'anno accademico 1909-1910 nella Regia Università di Pisa, in *Riv. dir. proc.*, 1910, p. 87 ss., ora in Id., *Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969, p. 5 ss.). Cfr. altresì le pagine di S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002 e di P. Grossi, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro It.*, V, 2002, c. 151 ss. per il quale comunque "il grande burattinaio [lo Stato] è creatura dura a morire, e lo dimostra l'estrema fatica con cui si cerca di costruire l'unità giuridica europea" (c. 156).

141 G. Napolitano si riferisce opportunamente a due grandi protagonisti italiani dell'integrazione europea quali Alcide De Gasperi "lo statista lungimirante" ed Altiero Spinelli "il paladino del movimento federalista", definendoli entrambi "né meschinamente realisti né astrattamente utopisti" (*op. cit.*, p. 119).

Paolo Fois

Dalla CECA all'Unione europea. Il declino della sovranazionalità*

SOMMARIO: 1. La sovranazionalità nel Trattato CECA. – 2. La critica alla sovranazionalità della CECA. – 3. Le riserve espresse circa l'estensione alle altre Comunità europee del carattere della sovranazionalità. – 4. La distinzione tra sovranazionalità "decisionale" e sovranazionalità "normativa". L'ordinamento comunitario come ordinamento sovranazionale. – 5. Sovranazionalità e "crisi dello Stato". – 6. Considerazioni conclusive sul concetto di sovranazionalità e sul suo progressivo declino.

1. Il dibattito dottrinale intorno alla nozione di sovranazionalità si sviluppa, come è noto, all'inizio degli anni '50, con l'elaborazione del Trattato CECA del 18 aprile 1951 e l'avvenuta consacrazione, nell'art. 9 dello stesso, del termine "sovranazionale"[1]. Tenuto conto segnatamente del numero e dell'ampiezza degli studi apparsi in quegli anni, è quindi dal dibattito avente per oggetto la sovranazionalità nel Trattato CECA che occorre prendere le mosse per una compiuta ricostruzione e valutazione della nozione in discorso.

Nella materia oggetto del presente studio, fondamentale importanza riveste la ben nota monografia pubblicata nel 1953 da Paul Reuter[2]: vuoi per l'autorevolezza dello studioso, che aveva anche collaborato alla stesura del testo di quel Trattato, vuoi per il fatto che la prefazione dell'opera, scritta dallo stesso Robert Schuman, permette di avere una sorta di "interpretazione autentica" da parte dell'autore della celebre Dichiarazione del 9 maggio 1950. Tre sono, secondo Reuter, gli elementi caratterizzanti la sovranazionalità: 1) l'indipendenza, rispetto ai governi nazionali, dell'autorità sovranazionale; 2) il trasferimento, sia pur parziale, di competenze (un trasferimento che andrebbe ben oltre le semplici limitazioni di competenze); 3) il rapporto diretto tra la Comunità e i singoli, specificamente i rapporti diretti "entre la Haute Autorité et les entreprises" e

* Il presente scritto sarà pubblicato anche in C. GHISALBERTI, G. BIANCO (a cura di), *Costituzionalismo e Storia*.

1 La creazione di "strutture politiche superstatali" è evocata, già nel 1941, dal Manifesto di Ventotene, che auspica un "superamento delle contraddizioni scaturenti dal principio delle sovranità nazionali".

2 P. REUTER, *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, 1953.

"l'accès de la Cour de Justice aux particuliers"[3]. Si tratta di elementi che, pur non essendo del tutto nuovi, se considerati isolatamente, visti nel loro complesso "dessinent suffisamment l'originalité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier"[4]. Secondo Reuter, opportunamente il termine "sovranazionalità" è stato preferito ai vocaboli "federale" e "confederale". Pur esprimendo la stessa realtà, infatti, questi ultimi darebbero luogo ad opposizioni e conflitti che il termine "sovranazionalità", "plus neutre et plus neuf", permetterebbe di evitare[5].

Sugli elementi che contraddistinguono la sovranazionalità il pensiero espresso da Robert Schuman non si discosta, sostanzialmente, dalla posizione di Reuter che si è ora riportata. Differenze si colgono però su due questioni particolari, che verranno più oltre riprese: in primo luogo, il convincimento dell'uomo politico francese, per il quale con la nozione in discorso risulterebbe "définitivement consacré, par l'avenir, l'établissement d'un echelon nouveau dans la gradation du pouvoir"[6], non risulta condiviso da Reuter, che più prudentemente si limita ad osservare che "il appartiendra à l'avenir de confirmer"[7] le tendenze che hanno prevalso nell'elaborazione del Trattato CECA. In secondo luogo, è nella sola prefazione di Robert Schuman che ricorre la categorica affermazione secondo cui la Comunità europea del carbone e dell'acciaio vanta nei confronti dei governi nazionali un'indipendenza che "est irrévocable comme l'est le transfert de compétence qui en est la source"[8].

Un'analoga fiducia nell'irrevocabilità delle scelte operate nel Trattato CECA con l'istituzione di un ente sovranazionale traspare dall'intervento svolto, qualche anno più tardi, da un membro dell'Alta Autorità, Enzo Giacchero. Prendendo la parola il 9 giugno 1957, in occasione di un importante Convegno di studi sulla CECA[9], questi esprimeva l'auspicio che la creazione di un ente

---

3 *Ibidem*, pp. 139-140.

4 *Ibidem*, p. 140. Sul punto v. altresì F. Capotorti, *Supranational Organizations*, in *EPIL*, IV, 2000, II ed., pp. 739-740: "it is submitted that is basically the combination of three factors – the actual "independence" of the decision-making machinery, the direct relations between the international authority and individuals, and the existence of a legal system with its own judicial body – which distinguishes the ECSC from previous international entities". Anche secondo R. L. Bindschedler, *Rechtsfragen der europäischen Einigung: ein Beitrag zu der Lehre von den Staatenverbindungen*, Basel, 1954, p. 77, "diese verschiedenen Möglichkeiten einer supranationalen Organe können natürlich kombiniert werden".

5 *Ibidem*, p. 140.

6 R. Schuman, *Préface* a P. Reuter, *op. cit.*, p. 7. Nel senso che l'Alta Autorità "will be the first example of an independent supranational institution" v. altresì quanto dichiarato dallo stesso R. Schuman il 10 agosto 1950 davanti all'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa (riportato da A. H. Robertson, *European Institutions: Co-operation, Integration, Unification*, London, 1959, p. 106).

7 P. Reuter, *op. cit*., p. 140.

8 G. Sperduti, *La C.E.C.A. – Ente sopranazionale*, Padova, 1966, p. 13, mette invece l'accento, non sull'indipendenza, ma sulla "sottoposizione di più comunità nazionali ad una nuova ed unitaria, sia pur parziale, organizzazione di governo".

9 E. Giacchero, *Intervento*, in *Actes Officiels du Congrès international d'études sur la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, I, Milano, 1959, p. 121 ss.

"sovranazionale" e non meramente "internazionale" potesse concretarsi nella attribuzione di "poteri federali" alle istituzioni europee, dotate di "larga autonomia" "rispetto ai poteri nazionali"[10].

Sul concetto di un rapporto diretto, al di fuori e al di sopra dei governi nazionali, tra l'Alta Autorità e le imprese si sofferma Dino Del Bo[11], riprendendo quanto posto in luce, come in precedenza si è già notato, sia da Paul Reuter che da Robert Schuman. Ancora una volta si parla di "innovazioni permanenti"[12], che si concretano in una "rinuncia alla sovranità" nel settore del carbone e dell'acciaio[13], rinuncia cui corrisponde un "potere completo" attribuito alle autorità comunitarie, totalmente svincolato da qualsiasi subordinazione agli Stati membri[14].

Anche secondo l'autorevole opinione espressa nel 1957 da Delvaux, all'epoca giudice alla Corte di giustizia della CECA, la sovranazionalità riposerebbe su "un certain abandon des droits absolus de souverainetés nationales", cui corrisponderebbe "un certain transfert de compétences au profit d'organismes communs, autonomes et indépendants"[15]. Si tratterebbe di un trasferimento di sovranità senza precedenti nel diritto internazionale, in virtù del quale un organo sopranazionale avrebbe il potere "d'obliger et de contraindre les sujets nationaux des Etats sur le territoire national"[16].

Mentre autori come Del Bo e Delvaux glissano, per così dire, sul fatto che la nascita e la permanenza di un ente sovranazionale sono anch'esse dipendenti dalla volontà degli Stati membri, che sul piano giuridico hanno il potere di modificare, e di estinguere, il trattato istitutivo dell'ente, Balladore Pallieri[17] prende posizione su questo delicato punto, riconoscendo che "il n'ya aucun doute que la C.E.C.A. cesserait d'exister si telle était la volonté des Etats membres"[18]. Ciò non sarebbe tuttavia, a suo giudizio, una ragione sufficiente per negare l'"énorme nouveauté" del sistema facente capo alla Comunità carbosiderurgica: quella di essere basata su un trattato che non sarebbe più "composé de normes devant régler la conduite des Etats"[19], ma che darebbe vita ad un organo investito del potere di rivolgersi "indifféremment aux Etats ou à des organisations subordon-

---

10 *Ibidem*, p. 123. In merito a simili affermazioni v. A. Tizzano, *Articolo 9*, in R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Commentario*, I, Milano, 1970, p. 170, secondo cui "il solo elemento considerato dai redattori del Trattato CECA come base della nozione di sovranazionalità fu l'indipendenza dei membri dell'Alta Autorità".

11 D. Del Bo, *Introduzione*, in R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi (a cura di), *op. cit.*, p. 15.

12 *Ibidem*, p. 3.

13 *Ibidem*, p. 4.

14 *Ibidem*.

15 L. Delvaux, *La notion de supranationalité dans le Traité du 18 avril 1951 créant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, in *Actes Officiels*, cit., II, p. 234.

16 *Ibidem*, p. 240.

17 G. Balladore Pallieri, *Intervento*, in *Actes Officiels*, cit., I, p. 84 ss.

18 *Ibidem*, p. 87.

19 *Ibidem*, p. 84.

nés aux Etats, les entreprises”[20]. Caratteristica della CECA sarebbe quindi quella di un organismo che penetrerebbe “dans ce qui était autrefois un domaine réservé à la souveraineté des Etats” quando lo Stato era “direct et unique souverain à l’égard de l’individu”[21].

Dei tre elementi individuati da Reuter, uno soprattutto rivestirebbe, stando ad uno scritto apparso qualche anno più tardi, l’“essenza” della sovranazionalità: la titolarità del “power to take decisions that are directly binding on national enterprises without the intervention of the governments”[22]. Sarebbe questo un potere riconosciuto alla sola Alta Autorità, mentre altri organi di enti internazionali[23] dispongono soltanto del potere di “take decisions that are binding on governments without necessarily receiving their prior consent”[24].

Contestualmente all’evidenziazione di questo aspetto della sovranazionalità, si tende a richiamare l’attenzione sul fatto che l’Alta Autorità “does not itself have the means of enforcement”[25]. Il potere di imporre obblighi finanziari alle imprese richiede infatti, in definitiva, il concorso dei governi nazionali, come espressamente stabilisce l’art. 92 del Trattato, secondo cui “le decisioni dell’Alta Autorità importanti obblighi pecuniari costituiscono titolo esecutivo. L’esecuzione forzata nel territorio degli Stati membri è effettuata secondo le vie legali in vigore in ciascuno di questi Stati…”.

Questo sarebbe, in ultima analisi, il limite della sovranazionalità della CECA, un limite che renderebbe evidente come il potere della Comunità, se da un lato deve essere posto “somewhere above the national level”, dall’altro “has not yet attained the status of a federal authority”[26].

2. Il fatto che, intorno agli anni ‘50, assai numerosi risultino gli autori che, con particolare riferimento alla CECA, hanno preso posizione a favore della sua sovranazionalità[27], non potrebbe in alcun modo indurre a trascurare quella corrente di pensiero che, in quegli stessi anni, ha negato con grande determinazione

---

20 *Ibidem*, p. 92.

21 *Ibidem*, p. 94.

22 A. H. Robertson, *op. cit.*, pp. 106-107. Sostanzialmente nello stesso senso v. la definizione che del termine “supranational” è data nel *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, 1960, pp. 588-589: sovranazionali sarebbero gli enti internazionali i cui organi “*sont investis de pouvoirs qu’en certaines matières ils exercent directement sur les membres de ces Etats*” (gli Stati, cioè, che hanno dato vita ad una “communauté supranationale”). V. altresì M. Panebianco, *Introduzione al Diritto del Mercato Comune Europeo*, Salerno, 1980, pp. 19-20: nel Trattato CECA sia gli Stati membri che le imprese sarebbero sottoposti al “potere superiore di governo di un’Alta Autorità, … autorità sopranazionale, dotata di un potere normativo o amministrativo di carattere generale e individuale, competente ad emanare ‘decisioni’ e ‘raccomandazioni’ di carattere vincolante”.

23 Sono citati da A. H. Robertson, *op. cit.*, p. 105 il Consiglio di sicurezza e la Corte internazionale di giustizia, il Comitato dei ministri e l’Assemblea consultiva del Consiglio d’Europa.

24 *Ibidem*.

25 *Ibidem*, p. 107.

26 *Ibidem*, p. 109.

27 *Supra*, par. 21.

che tale carattere possa essere riconosciuto alla Comunità carbosiderurgica. Particolarmente significative si rivelano al riguardo le argomentazioni sviluppate da Korowicz in una sua nota monografia, risalente al 1961[28]. Sono due, sostanzialmente, i motivi su cui l'autore in parola soprattutto insiste: a) il fatto che la CECA sia, "tout comme les autres organisations régionales, une création des Etats souverains", dalla cui volontà la stessa dipenderebbe *completamente*[29]; b) i fondamenti "bien précaires" che, conseguentemente, andrebbero riconosciuti al carattere sovranazionale della CECA[30]. Il rapporto diretto dell'Alta Autorità con le imprese private e gli individui, nell'esercizio di poteri "larges et importants", non costituirebbe quindi una novità assoluta: poteri analoghi erano stati infatti conferiti ad altri enti internazionali (la Commissione Europea del Danubio in primo luogo), che erano stati comunque considerati "comme de 'simples' institutions internationales"[31].

È su questo secondo aspetto che si concentrano le osservazioni critiche di Sereni[32], secondo il quale l'ipotesi di organizzazioni internazionali abilitate dagli Stati membri all'"esercizio diretto di attività sui loro sudditi e nell'ambito del loro territorio" non sarebbe nuova, e comunque si verificherebbe "soltanto con il loro consenso e nell'ambito delle limitazioni da essi liberamente accettate"[33]. Alla CECA, d'altra parte, non sarebbe stata conferita "una specie di sovranità", ed una conseguente "superiorità sugli Stati membri": l'uso del termine "sovranazionale", pertanto, finirebbe per dar luogo a confusioni che converrebbe invece evitare[34]

3. Della sovranazionalità della CECA la dottrina continua ad occuparsi anche in successive indagini, intese essenzialmente ad evidenziare le affinità e le differenze fra il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 e i Trattati di Roma del 25 marzo 1957, istitutivi della CEE e della CEEA. Nell'insieme, gli scritti che ci accingiamo ad esaminare tendono ad attribuire un limitato rilievo al fatto che il termine "sovranazionale" (figurante come si è visto nel Trattato CECA, nonché nel Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa e nel progetto di Trattato

---

28 M. S. Korowicz, *Organisations internationales et souveraineté des Etats membres*, Paris, 1961, in particolare p. 279 ss.

29 *Ibidem*, pp. 283-284.

30 *Ibidem*, p. 286.

31 *Ibidem*, pp. 285-286.

32 A. P. Sereni, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, 1959, p. 83 ss.

33 *Ibidem*, p. 84.

34 Per un rifiuto del termine "sovranazionale", definito "non felice" v. altresì P. De Visscher, *Rapport*, in *Actes Officiels*, cit., II, p. 34: "il parait difficile d'admettre que la reconnaissance au profit de la C.E.C.A. de certaines compétences à effet immédiat sur les entreprises … puisse justifier à elle seule l'abandon de la qualification, d'ailleurs fort simple, d'institution internationale…». La mancanza, in dottrina, di una convergenza di opinioni in merito ai criteri che definiscano la sovranazionalità è sottolineata da G. Jaenicke, *Supranationale Organisation*, in Strupp-Schlochauer (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin, 1962, p. 424.

della Comunità politica europea)[35] non ricorre più nei Trattati di Roma del 1957. Secondo alcuni studiosi i caratteri della sovranazionalità si riscontrerebbero anche nel caso della Comunità economica europea e dell'Euratom[36], trattandosi di organizzazioni titolari di diritti sovrani propri, dotate di istituzioni indipendenti nei confronti dei governi nazionali, capaci di adottare decisioni a maggioranza ma comunque "direttamente applicabili nei confronti tanto degli Stati membri, quanto dei singoli che vivono nel suo territorio"[37]. E, nel prendere le distanze dalla tesi secondo la quale il Trattato istitutivo della CEE sarebbe "meno sopranazionale del Trattato CECA", altri studiosi sottolineano come anche nel primo dei due Trattati, che non prevede un'istituzione comparabile all'Alta Autorità, sussistano elementi che vanno nel senso della sopranazionalità: la regola del voto a maggioranza qualificata prevista per le deliberazioni del Consiglio dei ministri sarebbe il primo di tali elementi, da valutare unitamente ai poteri del Parlamento europeo e all'iniziativa legislativa della Commissione[38].

Nel ricostruire il pensiero di coloro che, per contro, coinvolgono nello stesso giudizio critico in merito alla sussistenza della sovranazionalità tanto la CECA quanto la CEE[39] è da evidenziare la posizione di Leanza, secondo il quale, "contrariamente ad alcune errate opinioni della dottrina … la CECA, come del resto le altre Comunità europee, è un ente del tutto sfornito di potestà di imperio"[40]

---

35 Trattato istitutivo della CED, art. 1; Trattato istitutivo della CEP, art. 1. Sul ricorso al termine sovranazionale nella fase dei negoziati che dovevano condurre alla formulazione del testo dei suddetti Trattati v. da ultimo N. Antonetti, *I progetti costituzionali europei: caratteri storici e istituzionali (1953 –1994)*, in U. De Siervo (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*, Bologna, 2001, in particolare pp. 23-45.

36 Vedi in questo senso F. Capotorti, *op. cit.*, p. 742, il quale individua "several factors" che attesterebbero il carattere sovranazionale di queste due Comunità: l'esistenza di organi indipendenti dotati del potere di adottare decisioni vincolanti per gli Stati; la previsione di una relazione diretta tra l'organizzazione e i singoli; la creazione di un "legal order with its own court".

37 Così P. D. Dagtoglou, *La natura giuridica della Comunità europea*, in *Trent'anni di diritto comunitario* (a cura della Commissione delle Comunità europee), Bruxelles-Lussemburgo, 1981, pp. 38-39. Questo stesso autore, peraltro, tiene a precisare che "in realtà, oggi il termine 'sopranazionale' non è più di uso frequente" (p. 39). Sostanzialmente nello stesso senso cfr. A. Tizzano, *op. cit.*, p. 160: "quel che merita piuttosto di essere sottolineato … è che non si fa più ricorso al termine 'sopranazionale' per qualificare il carattere delle funzioni dell'esecutivo comunitario". Secondo F. Capotorti, *Prefazione* a J. Weiler, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, Bologna, 1985, pp. 9-10, "un confronto di idee circa l'esatta portata del concetto di sovranazionalità, le sue implicazioni e i suoi limiti era da poco avviato, e già la fortuna della nuova terminologia cominciava a declinare", senza che gli "elementi costitutivi" della nozione di sovranazionalità "venissero studiati nella loro dinamica".

38 G. Olmi, *Introduzione*, in *Trent'anni di diritto comunitario*, cit., pp. 2-3. Questo autore definisce la CECA la "prima struttura europea di tipo federale", caratterizzata dal conferimento "ad un'istituzione sopranazionale, l'Alta Autorità", di "larghi poteri regolamentari e amministrativi, nei confronti non soltanto degli Stati ma anche delle imprese" (*op. cit*., p. 1).

39 Così U. Draetta, *Elementi di diritto comunitario*, Milano, 1994, p. 7.

40 U. Leanza, *Articolo 6*, in R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi (a cura di), I, *op. cit.*, p. 122.

Sarebbero da qualificare come "miti" quello della "indipendenza della Comunità nei confronti degli Stati membri e quello della sua sovranità nei confronti dei loro sudditi", e ciò in quanto, nella presente fase storica dell'integrazione europea, gli Stati membri, collettivamente considerati, dispongono totalmente della CECA come organizzazione[41].

Altri autori[42] preferiscono definire le tre Comunità europee "organizzazioni internazionali, sia pure di tipo particolare", non essendo necessario "ricorrere ad un *tertium genus*, anche perché tra soluzioni internazionalistiche e soluzioni federaliste, probabilmente, *tertium* non datur"[43].

La tendenza ad accomunare, sotto il profilo della sovranazionalità, la CECA e le altre Comunità europee si coglie anche in quegli scritti in cui, dopo aver elencato i requisiti che un'organizzazione deve possedere per poter essere qualificata "sovranazionale"[44], e precisato che, "to be completely supranational an international organization should fulfil all the above mentioned conditions"[45], si giunge alla conclusione che "no such supranational organization exists"[46]. Il termine "sopranazionale", pertanto, va usato "in a relative sense", e le organizzazioni internazionali possono essere "più" o "meno" sopranazionali. "The most supranational of them are the East African Community and the European Communities both of which largely depend on intergovernmental co-operation"[47].

4. Nell'ambito di quella corrente dottrinale che si interroga circa la fondatezza di un ricorso al termine "sovranazionale" riferito al sistema comunitario nel suo complesso (e, dunque, non soltanto in relazione al Trattato CECA), particolare rilievo va sicuramente riconosciuto al pensiero di Weiler. La distinzione, da questi operata, tra sovranazionalità "normativa" e "decisionale" appare infatti assai opportuna per chiarire la portata di affermazioni volte ad attribuire alla sovranazionalità una pluralità di caratteri e conseguentemente per precisare il significato di una nozione troppo complessa e vaga da poter risultare convincente.

L'autore in parola concepisce la sovranazionalità *normativa* "come riguardante la preminenza effettiva delle politiche e delle norme comunitarie sulle misure nazionali"[48]. Una preminenza effettiva che implica una "applicazione efficace" delle politiche e norme comunitarie, anche se tale applicazione è

---

41 *Ibidem*. Nello stesso senso vedi la nostra monografia, *Gli accordi degli Stati membri delle Comunità europee*, Milano, 1967.

42 U. Draetta, *op. cit.*, p. 185.

43 Nella quarta edizione del suo Manuale (*Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 197), U. Draetta precisa che la ricerca di un *tertium genus* (attraverso l'identificazione di una categoria di enti "sopranazionali") "non ha dato frutti ed è stata abbandonata".

44 Si veda al riguardo H. G. Schermers, *International Institutional Law*, I, Leiden, 1972, pp. 20-21.

45 *Ibidem*, p. 21.

46 *Ibidem*.

47 *Ibidem*.

48 J. Weiler, *op. cit.*, p. 217.

suscettibile di essere ostacolata da diversi fattori, in sede di "attuazione", di "applicazione uniforme" e di "esecuzione"[49].

La sovranazionalità *decisionale*, che unitamente a quella normativa "distingue di per sé la Comunità dalla maggior parte delle altre organizzazioni internazionali"[50], "attiene al contesto istituzionale e ai processi decisionali per mezzo dei quali le politiche e misure comunitarie vengono elaborate, dibattute e formulate, poi promulgate e finalmente attuate"[51]. Tale aspetto della sovranazionalità richiederebbe l'adozione di decisioni attraverso processi che si differenziassero "il più possibile dalla diplomazia e dall'intergovernatività tradizionali" e, quindi, sostanzialmente, mediante l'intervento di organi comunitari "la composizione ed il funzionamento dei quali siano autonomi (lo 'specifico comunitario') e non intergovernativi nel senso tradizionale"[52].

Se si sommano, per così dire, i due aspetti della sovranazionalità che si sono così sommariamente descritti, è agevole constatare come gli stessi conducano a conclusioni analoghe a quelle autorevolmente formulate da Reuter fin dal 1953[53]. In sostanza, la sovranazionalità normativa sarebbe caratterizzata dall'esistenza di un rapporto diretto tra la Comunità e i singoli, rientrando tra le attribuzioni della prima quella di dar vita a norme direttamente applicabili per i singoli, mentre la sovranazionalità decisionale andrebbe individuata nell'esistenza di un'autorità indipendente dagli Stati membri e titolare di poteri ad essa definitivamente trasferiti. Ma il punto forse di maggior interesse della concezione di Weiler è che, quando questo autore rileva "tendenze divergenti" nella dinamica di questi due aspetti della sovranazionalità[54], viene a ben guardare posta in luce la profonda evoluzione che, per quanto riguarda la nozione di sovranazionalità nel suo insieme, si è nel corso degli anni prodotta. In fondo, le sue affermazioni su un "*approfondissement* della sovranazionalità normativa", cui si contrappone una "*diminuzione* della sovranazionalità decisionale"[55] ripropongono, a nostro modo di vedere, un dato che inequivocabilmente emerge dalle vicende che hanno contrassegnato le organizzazioni internazionali europee per circa mezzo secolo: da un lato, il progressivo abbandono dell'idea dell'indipendenza dagli Stati dell'ente internazionale, definito "sovranazionale" proprio perché indipendente; dall'altro lato, il progressivo rafforzarsi del concetto di ordinamento sovranazionale: di un ordinamento, cioè, che presenta i caratteri del primato e dell'applicabilità diretta, e che pertanto si differenzierebbe nettamente dall'ordinamento di altre organizzazioni internazionali per quanto attiene al rapporto con i diritti interni degli Stati membri.

---

49 Al riguardo vedi ampiamente J. Weiler, *op. cit.*, p. 218 ss.
50 *Ibidem*, p. 51.
51 *Ibidem*, p. 48.
52 *Ibidem*, p. 49.
53 *Supra*, par 1.
54 J. Weiler, *op. cit.*, p. 51.
55 *Ibidem*.

Una chiara conferma di quanto ora precisato può cogliersi mettendo a confronto la sovranazionalità della CECA e quella della Comunità e dell'Unione europea. Mentre, nel caso della Comunità carbosiderurgica, il carattere sovranazionale andrebbe riconosciuto con riferimento tanto alla sovranazionalità decisionale quanto a quella normativa, per la Comunità o l'Unione europea la tendenza prevalente è di porre l'accento soprattutto su quest'ultima[56]. In buona sostanza, la sovranazionalità contraddistinguerebbe non la Comunità o l'Unione, ma l'ordinamento comunitario, posto che le norme di tale ordinamento sono direttamente applicabili nei diritti degli Stati membri, e prevalgono sulle norme nazionali che con lo stesso fossero in contrasto[57]. D'altro canto, in una certa parte di quegli scritti che parlano di sovranazionalità decisionale anche facendo riferimento alla Comunità o all'Unione europea l'accento è posto, a ben guardare, sul sistema giurisdizionale di tutela dei diritti esistente a livello europeo e, più specificamente, sugli organi (la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia delle Comunità europee) chiamati ad assicurare il rispetto dei diritti stessi[58].

5. A rendere più complessa la ricostruzione del significato attribuito alla sovranazionalità dalla dottrina giuridica contribuisce il pensiero di quegli studiosi che a questo termine fanno riferimento nelle trattazioni dedicate alla "crisi dello Stato" nell'era della globalizzazione.

Per la verità, i termini "sovranazionale" e "sovranazionalità" non ricorrono, negli scritti in parola, con particolare frequenza. Una volta che si concepisca la globalizzazione come "il processo di trasferimento di poteri dagli Stati ai mercati"[59] ci si allontana infatti, inevitabilmente, dall'idea di un trasferimento di poteri statali ad organismi internazionali dotati di particolari caratteristiche[60], tali da giustificare l'attribuzione agli stessi della qualifica di "sovranazionali". In un mondo in cui il "diritto dei mercati" è prodotto, oltre che dagli Stati (che, si ha

---

56 Cfr. il nostro studio, *Universalismo e regionalismo nelle organizzazioni internazionali, I*, in *AG*, 1982, pp. 43-45.

57 Secondo P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2000, IV ed., p. 109, la "grande novità" delle organizzazioni "di tipo sovranazionale" è costituita dall'attribuzione alle stesse di "un potere normativo, di varia intensità a seconda dei vari settori di intervento, che si esercita attraverso atti (soprattutto i regolamenti comunitari) che, una volta approvati dalle competenti Istituzioni comunitarie, divengono immediatamente applicabili all'interno degli Stati membri … senza che gli organi statali cui è conferito, per Costituzione, il potere normativo … possano intervenire".

58 In proposito si vedano, in dottrina: G. Ress, *Tutela sovranazionale dei diritti dell'uomo e mutamento della statualità*, in *Il Filangieri*, 2004, p. 525 ss.; G. Lombardi, *Fondamento dei diritti e forme sovranazionali di tutela*, in S. Labriola (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, p. 367 ss. Per un'inclusione, tra le "autorità sovranazionali con funzioni giurisdizionali", anche del Tribunale penale internazionale v. G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1999, V ed., p. 102.

59 M. R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000, p. 7.

60 *Supra*, par. 1.

cura di sottolineare, perderebbero l'"esclusiva come legislatori")[61], da nuovi attori, di natura privata, l'aggettivo che più di frequente ricorre per qualificare questi attori è quello di "transnazionale": si tratta, appunto, di attori definiti come "*transnational corporations*", che operano al di là delle frontiere nazionali, in una dimensione multinazionale che caratterizza un mercato sempre più globalizzato.

Ciò non significa, ad ogni modo, che la dottrina qui considerata ignori totalmente il termine "sovranazionale" ed i problemi giuridici che l'uso di questo termine solleva. Così, dalla constatazione che gli attori privati "non possono rivaleggiare con gli Stati, espressamente, nel controllo del territorio e nel monopolio dell'uso della violenza legittima"[62], si passa all'affermazione secondo cui "il monopolio della forza fisica degli Stati si incrina e cede quote ad altri enti sovrastatali"[63]. Enti che, peraltro, non vengono espressamente indicati: qualora, come sembra fondato ritenere, gli stessi dovessero essere individuati nell'ONU e nella NATO, ci troveremmo in presenza di una sovranazionalità riconosciuta a soggetti che non presentano affatto quelle caratteristiche proprie, come si è visto, dell'ente sovranazionale per eccellenza, la CECA.

A parte questi isolati richiami, è soprattutto nell'ambito del processo di integrazione europea che gli studiosi della globalizzazione individuano enti di carattere sovranazionale[64]. Di enti consimili l'Unione europea viene vista come "l'importante esempio"[65], insistendosi sui condizionamenti che la stessa esercita sulla sovranità degli Stati, imponendo a questi ultimi di attenersi nelle loro decisioni a "standards e criteri posti in sede internazionale o sopranazionale", e più in generale dando luogo ad una vera e propria "invasione dell'Unione nell'ambito statale"[66].

6. La distinzione tra sovranazionalità "decisionale" e "normativa", formulata da Joseph Weiler e in precedenza richiamata, favorisce una più articolata e puntuale valutazione delle posizioni dottrinali analizzate nel corso del presente studio.

Circa la sovranazionalità decisionale (che, richiamando l'opinione espressa da Reuter e generalmente condivisa, andrebbe individuata nell'"indipendenza" dell'autorità sovranazionale e nel "trasferimento" di determinate competenze

---

61 M. R. Ferrarese, *op. cit.*, p. 9.

62 *Ibidem*, p. 14.

63 *Ibidem*.

64 È comunque sempre in ambito regionale, e non a livello mondiale, che vengono individuati enti suscettibili di essere qualificati, nella fase della globalizzazione, come sopranazionali. È nota, a questo riguardo, la tesi sviluppata da A. Baldassarre, *Globalizzazione e internazionalizzazione delle decisioni*, in S. Labriola (a cura di), *op. cit.*, pp. 85-89: sarebbe "del tutto irrealistico ipotizzare che alcuni organi dell'ONU possano diventare organi di un governo mondiale", mentre si svilupperebbe un potere anche "diretto" degli Stati "più potenti" nei confronti di altri Paesi.

65 M. R. Ferrarese, *op. cit.*, p. 57.

66 Così S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002, in particolare pp. 32, 62-63, 71.

dagli Stati alla Comunità)[67], va evidenziato come almeno su un punto – peraltro, di fondamentale importanza – i suoi sostenitori non abbiano fornito argomentazioni convincenti. Non è stata, infatti, mai data una risposta esauriente alla questione di sapere perché un simile trasferimento debba ritenersi definitivo e incondizionato, con la conseguente esclusione del potere di cui gli Stati membri "*uti universi*" continuano a disporre in merito alla modifica di quelle disposizioni dei Trattati che questo trasferimento prevedano[68].

Certo, non si può ignorare che su questo punto la Corte di giustizia ha da tempo assunto una posizione ben precisa, affermando che "a differenza dei comuni trattati internazionali" il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, a favore del quale gli Stati membri hanno trasferito i diritti e gli obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato, con "*una limitazione definitiva dei loro diritti sovrani*"[69]. Peraltro, le motivazioni fornite dalla Corte a sostegno di tale affermazione sono lungi dal risultare convincenti: come in precedenti scritti abbiamo tenuto a sottolineare, gli Stati membri non incontrano limiti di sorta, su un piano squisitamente giuridico, a modificare con accordo unanime le disposizioni dei Trattati istitutivi, anche di quelle che siano state all'origine di un trasferimento di competenze dagli Stati alla Comunità[70].

Quanto alla sovranazionalità normativa, conviene ricordare come la stessa, individuata da Reuter fin dal 1953 nel rapporto diretto esistente fra la "Haute Autorité et les entreprises" e nell'"accès de la Cour de Justice aux particuliers"[71], sia stata progressivamente vista con riferimento ad un ordinamento comunitario definito "*sui generis*", contrassegnato dai caratteri del "primato" e dell'"applicabilità diretta"[72]. Pur riconoscendo che su questo secondo aspetto sem-

---

67 È in relazione al trasferimento di competenze che conviene vedere sia la tesi di una "concreta suddivisione della sovranità", che si manifesterebbe nella ripartizione di competenze tra gli Stati e la Comunità (N. Antonetti, *op. cit.*, pp. 25-26), sia la questione della "sovranità condivisa", conseguente a "deleghe parziali di sovranità dagli Stati nazionali alle istituzioni europee", che renderebbe indispensabile una "netta definizione di confini di competenze tra Federazione delle Nazioni e Stati membri" (B. Olivi, *La "sovranità" dell'Europa*, in *Dossier Europa*, settembre 2000, pp. 25-26). Nel senso che "parachever l'intégration européenne n'est concevable que si ce processus s'effectue sur la base d'un partage de souveraineté entre l'Europe et l'Etat-nation", vedi il discorso pronunciato dall'allora Ministro degli Esteri tedesco, J. Fischer, all'Università Humboldt di Berlino il 12 maggio 2000, nella versione francese riportata in P. Magnette (sous la direction de), *La constitution de l'Europe*, Bruxelles, 2001, p. 181.

68 In questo senso vedi G. Tesauro, *Diritto comunitario*, Padova, 2001, II ed., p. 81, nonché U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 1999, III ed., p. 42.

69 Sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Flaminio Costa c. ENEL*, *Raccolta*, p. 1129. Il corsivo è nostro.

70 Nel nostro scritto, *Sulla questione dei rapporti tra il diritto comunitario e il diritto internazionale*, in *RDIPP*, 1984, spec. pp. 17 ss., nonché, da ultimo, in *La questione della transizione dal Trattato-costituzione alla Costituzione europea*, in S. Labriola (a cura di), *op. cit.*, p. 119 ss.

71 *Supra*, par. 1.

72 Anche la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale mostra i segni dell'evoluzione qui rilevata. Mentre, infatti, nella sentenza del 27 dicembre 1973 n. 183, *Frontini e altri c. Amministrazione dello Stato*, si fa riferimento all'istituzione di "una nuova organizzazione interstatuale, di tipo sopranazionale, a carattere permanente, con personalità giuridica e capacità di rappresen-

bra esservi in dottrina un generale consenso, conviene non dimenticare che, almeno per la Corte di giustizia, che questi caratteri del diritto comunitario ha così autorevolmente definito, gli stessi sono da vedere in stretto rapporto con l'esistenza di una Comunità dotata di poteri sovrani e capace di imporre le sue decisioni agli Stati membri.

La posizione dei giudici comunitari, per i quali una sovranazionalità normativa presuppone una sovranazionalità decisionale, richiama l'originaria concezione dottrinale della sovranazionalità, incline a riconoscere questo carattere alla CECA sulla base di una "combinazione"[73] dei tre fattori in precedenza richiamati. Resta allora da chiedersi se, qualora ci si trovi in presenza di una situazione caratterizzata non da una mera "diminuzione" della sovranità decisionale[74], ma addirittura del suo definitivo tramonto (per il venir meno, nella struttura dell'Unione complessivamente considerata, del requisito dell'indipendenza rispetto ai governi nazionali), il ricorso ad un troppo abusato concetto di sovranazionalità non finisca per dar luogo a malintesi e a strumentalizzazioni[75].

tanza internazionale", nella successiva sentenza dell'8 giugno 1984, n. 170, *Granital S. p. A. c. Amministrazione delle Finanze*, si mette l'accento sui rapporti fra diritto comunitario e diritto interno, precisandosi che "il sistema dell'ente sovrannazionale" è il "solo sistema che governa l'atto da applicare e di esso determina la capacità produttiva".

73 *Supra*, par. 1.

74 Vedi in questo senso il pensiero di J. Weiler, *op. cit*., richiamato in precedenza, al par. 4.

75 Gli stessi principi su cui si fonda il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, stanno del resto ad indicare il progressivo declino, in sede comunitaria, del concetto di sovranazionalità. Nettamente prevalente, invero, appare l'orientamento dottrinale favorevole ad attribuire alla "Costituzione europea" la natura propria di trattato internazionale (cfr. il nostro già citato scritto *La questione della transizione*, cit., in particolare p. 117 ss., e gli autori ivi richiamati, nonché, da ultimo, C. Curti Gialdino, *La Costituzione europea*, Roma, 2005, p. 45 ss. e V. Starace, *La Costituzione per l'Europa non trasforma l'Unione europea in unione costituzionale*, in questa *Rivista*, 2006, p. 9 ss.), rispetto alla tesi secondo cui ci si troverebbe in presenza di un vero e proprio testo costituzionale; in questo senso cfr. C. Franck, *Traité et constitution: les limites de l'analogie*, in P. Magnette (sous la direction de), *op. cit.*, p. 33 ss.; J. P. Jacqué, *I principi costituzionali fondamentali nel progetto di Trattato che istituisce una Costituzione europea*, in L. S. Rossi (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 76. Ed è significativo che al termine "sovranazionale" soltanto i sostenitori di questa seconda tesi facciano riferimento (vedi ad es. J. P. Jacqué, *op. cit.*, p. 77).

Edmondo Paolini

Altiero Spinelli e il metodo costituente per l'unità dell'Europa

SOMMARIO: 1. All'origine del problema: Confederazione o Federazione (il nulla e il tutto). – 2. *Il Manifesto di Ventotene* e la fondazione del Movimento federalista europeo. – 3. Costituente europea: espressione del popolo e non dei governi: la risoluzione di Ginevra e la Conferenza sopranazionale di Parigi. – 4. La *Petizione* popolare federalista. – 5. L'occasione storica della Comunità Europa di Difesa e l'*Assemblea ad hoc*. – 6. Il Congresso del Popolo Europeo e il *Manifesto dei federalisti europei*. – 7. Le riconsiderazioni di Spinelli e l'azione nella Commissione europea. – 8. Il Progetto di Trattato per l'Unione europea.

1. Settantuno anni fa Carlo Rosselli, in un articolo su *Giustizia e Libertà* del maggio 1935, dall'esilio parigino, dove era stato costretto dal regime fascista, scriveva: "È necessario indicare alle masse … un grande obiettivo positivo: fare l'Europa … All'infuori di ciò non esiste possibilità di vera pace e disarmo … Prospettare sin d'ora la convocazione di un'Assemblea europea, composta di delegati eletti dal popolo, che in assoluta parità di diritti e di doveri elabori la prima costituzione federale europea, nomini il primo governo europeo, fissi i principi fondamentali della convivenza europea, svalorizzi frontiere e dogane, organizzi una forza al servizio di un nuovo diritto europeo, e dia vita agli Stati Uniti d'Europa … In questa tragica vigilia non esiste altra salvezza. Non esiste, per la sinistra europea, altra politica estera. Stati Uniti d'Europa. Assemblea europea. Il resto è flatus vocis, il resto è catastrofe"[1].

Gli Stati Uniti d'Europa, che Rosselli drammaticamente auspicava, avevano come modello gli Stati Uniti d'America, nati dalla Convenzione di Filadelfia del 1787, che avrebbe trasformato la Confederazione delle tredici ex colonie inglesi in una Federazione. Quello che Alexander Hamilton, John Jay e James Madison avevano elaborato trovava il suo fondamento giuridico e morale qualche anno dopo, nel 1795, nel *Progetto per una pace perpetua – Progetto filosofico*, di Emmanuel Kant, che affermava: "Secondo articolo definitivo per la pace perpetua: il diritto internazionale deve fondarsi su una federazione di Stati liberi … Però la ragione, dal suo trono di suprema potenza morale legislatrice, condanna assolutamente la guerra come procedimento giuridico, mentre eleva a dovere

[1] C. ROSSELLI, *Europeismo e fascismo*, in *Giustizia e Libertà*, n. 20, 17 maggio 1935.

immediato lo stato di pace, che tuttavia non può essere creato o assicurato, senza una convenzione dei popoli fra loro”[2].

Ci sembra emblematico il confronto del testo di Kant, che pone la pace a fondamento morale della federazione, sia con il capitolo II della *Dottrina del fascismo*, di Benito Mussolini, sia con l’art. 11 della nostra Costituzione. Recita al punto 3 la *Dottrina del Fascismo*: “Anzitutto il Fascismo, per quanto riguarda, in generale, l’avvenire e lo sviluppo dell’umanità, e a parte ogni considerazione di politica attuale, non crede alla possibilità, né all’utilità della pace perpetua. Respinge quindi il pacifismo che nasconde una rinuncia alla lotta e una viltà – di fronte al sacrificio. Solo la guerra porta al massimo di tensione tutte le energie umane e imprime un sigillo di nobiltà ai popoli che hanno la virtù di affrontarla. Tutte le altre prove sono dei sostituti, che non pongono mai l’uomo di fronte a sé stesso, nell’alternativa della vita e della morte. Una dottrina, quindi, che parta dal postulato della pace, è estranea al Fascismo; così come estranee allo spirito del Fascismo, anche se accettate per quel tanto di utilità che possono avere in determinate situazioni politiche, sono tutte le costruzioni internazionalistiche e societarie…”[3].

Il testo della nostra Costituzione, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, stabilisce: “L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”.

Federazione e non Confederazione, secondo la lucida e fondamentale distinzione di Luigi Einaudi che, facendo riferimento alla Costituzione federale degli Stati Uniti, sostiene che tra i due sistemi c’è la stessa differenza esistente tra il nulla e il tutto: “Si professano fautori di una Confederazione coloro che non vogliono nulla, né federarsi, né confederarsi. Costoro vogliono che gli Stati a cui

---

[2] I. Kant, *Progetto per una pace perpetua* (nota introduttiva e note di M. Massarelli), Milano, 1963, pp. 31 e 36 s. Per una analisi del testo, v. I. Kant, *La pace, la ragione e la storia* (introduzione di M. Albertini), Bologna, 1985.

[3] B. Mussolini, *La dottrina del fascismo* (annotata a cura di G. Esposito), Milano, 1939, p. 32 s. Va ricordato anche che, al punto 8 del Manifesto di Verona, approvato il 15 novembre 1944, durante la Repubblica di Salò, si afferma, sotto il titolo Politica estera: “ Fine essenziale della politica estera della Repubblica dovrà essere l’unità, l’indipendenza, la integrità territoriale della Patria … Tale politica si adopererà inoltre per la realizzazione di una comunità europea con la Federazione di tutte le nazioni che accettino i seguenti principi: a) eliminazione dei secolari intrighi britannici dal nostro continente; b) abolizione del sistema capitalistico interno e lotta contro le plutocrazie mondiali…” (F. Bellotti, *La Repubblica di Mussolini*, Milano, 1947, p. 225).
A commento di questo articolo, Mussolini, nel discorso del 16 dicembre a1 teatro Lirico di Milano, dichiarava: “La costituzione di una comunità europea è auspicabile, e forse anche possibile, ma tengo a dichiarare in forma esplicita, che noi non ci sentiamo Italiani in quanto Europei, ma ci sentiamo Europei in quanto Italiani … Ogni nazione dovrebbe entrare nella comunità europea come un’entità ben definita, onde evitare che la comunità naufraghi nell’Internazionalismo di marca socialista o vegeti nel generico cosmopolitismo di marca giudaico-massonica”, P. Rauti, *Storia d’Italia nei discorsi di Mussolini (1915-1945)*, Roma, 1966, p. 1082 s.

appartengono restino pienamente sovrani ... È pressappoco come un'alleanza che può essere disfatta da alleati tiepidi, assenti o traditori … Va da sé, invece, che una Federazione è una cosa seria … Federazione vera non esiste se gli Stati che si uniscono non rinunciano ad una parte della loro sovranità, trasferendola al nuovo ente federale … resta inteso che la federazione acquista poteri sovrani solo rispetto a quei compiti od oggetti che furono esplicitamente trasferiti alla federazione; e tutti gli altri poteri rimangono di spettanza dei singoli Stati, che, rispetto ad essi, rimangono sovrani perfetti"[4].

Crediamo che queste affermazioni di Einaudi siano il punto più elevato di un percorso durante il quale ritroviamo alcuni grandi del passato, a partire da Giuseppe Mazzini che, come risulta da un suo testo del 1861, su *l'Italia del popolo*, conosceva gli scritti di Hamilton, Jay e Madison, tanto più che quando viveva in Svizzera, "prese parte diretta ed attiva alla trasformazione in senso federale della confederazione elvetica del 1815 … A Mazzini … era chiara la distinzione tra Confederazione e Federazione, tanto che scrisse più tardi …'Il concetto di una repubblica federativa racchiude l'idea di una doppia serie di doveri e di diritti: la prima spettante a ciascuno degli Stati che formano la federazione, la seconda all'insieme; la prima destinata a circoscrivere e definire la sfera d'attività degli individui, la seconda destinata a definire quella degli stessi individui come cittadini dell'intera nazione, l'interesse generale: la prima determinata dai delegati di ciascuno degli Stati componenti la Federazione, la seconda determinata dai delegati di tutto il paese"[5].

Mazzini, inoltre, già nel 1848 si pronunciava sull'*Italia del popolo* di Milano in favore dell'Assemblea costituente. "Se chi proferì per primo in questa Italia sconvolta la parola di Dieta italiana avesse detto Assemblea nazionale costituente, la questione sarebbe stata posta sulla vera ed unica via … Dieta significa al più convegno di mandatari di stati, scelti dai principi o dai popoli poco importa, non siederebbero che in qualità di rappresentanti degli stati fra i quali oggi si divide l'Italia". E, sempre sull'*Italia del popolo*, nello stesso anno scriveva: "Noi vagheggiamo la grande federazione dei popoli liberi, crediamo nel patto delle nazioni, nel congresso europeo che interpreterà pacificamente quel patto" e, più tardi, nel programma del Comitato democratico europeo, fondato a Londra, scriveva: "Noi cerchiamo verificare non un'Europa, ma gli Stati Uniti d'Europa"; ed è sorprendente la sua configurazione già di un Mercato comune europeo, in *Politica Internazionale* del 1871[6].

Non è questa la sede per ricordare il pensiero dei molti sostenitori degli Stati Uniti d'Europa, anche se non possiamo non accennare, tra gli italiani, a coloro che hanno sostenuto la necessità della partecipazione del popolo per la realizza-

4 L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956, pp. 62-63.
5 G. Tramarollo, *Europei d'Italia*, Cremona, 1979, pp. 67-71.
6 *Ibidem*, p. 6 s.

zione di un'Europa federale, come Carlo Cattaneo[7], Filippo Turati[8], Silvio Trentin[9] e, più recentemente, Piero Calamandrei, che nella relazione svolta in occasione del II Congresso dell'Unione Europea dei Federalisti, tenuto a Roma il 27 ottobre 1947, afferma, tra l'altro: "Gli Stati Uniti d'Europa possono crearli i popoli con la loro tenacia, con le lotte politiche, con le loro sofferenze, con le rivoluzioni e forse, ma speriamo di no, con le loro battaglie; non i giuristi, né le loro biblioteche e forse neanche i diplomatici intorno ai loro tavolini: gli Stati Uniti d'Europa devono essere una realtà politica e spirituale, una coscienza religiosa ed una fede operosa, prima di poter diventare una forma giuridica…"[10].

2. Purtroppo la catastrofe, annunciata da Rosselli nel 1935, viene subito, prima con la guerra civile spagnola e poi con la seconda guerra mondiale. È proprio durante la seconda guerra mondiale, quando le truppe nazi-fasciste, dopo aver occupato i Paesi dell'Europa centrale e la Francia, avevano iniziato vittoriosamente la campagna di Russia, che per merito di alcuni confinati dal regime fascista nell'Isola di Ventotene, prende corpo con chiarezza la necessità della Federazione Europea, che si concretizza nello scritto *Problemi della Federazione europea*, noto ormai come *Il Manifesto di Ventotene*, redatto da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, dopo discussioni con Eugenio Colorni e qualche altro confinato[11].

---

7 Di Carlo Cattaneo ricordiamo le "Considerazioni finali" alla sua *Relazione sull'insurrezione di Milano del settembre 1848*: "Ed ora le nazioni devono congiungersi con un altro nodo: non con l'unità materiale del dominio, ma col principio morale dell'uguaglianza e della libertà … In mezzo a un'Europa tutta libera e tutta unita, l'unità soldatesca potrà far luogo alla popolare libertà; e l'edificio costrutto dai re e dalli imperatori potrà rifarsi al puro modello americano. Il principio di nazionalità … dissolverà i fortuiti imperii dell'Europa orientale, e li tramuterà in federazioni di popoli liberi. Avremo pace vera quando avremo li Stati Uniti d'Europa".

8 In particolare il discorso di Filippo Turati alla Camera dei Deputati, il 10 luglio 1896, in cui affermava, tra l'altro: "Noi vagheggiamo l'unità mondiale in un lontano domani, e in un domani più prossimo gli Stati Uniti d'Europa". Vedi F. Turati, *Per gli Stati Uniti d'Europa* (a cura di P. C. Masini), Roma, 1980.

9 Di Silvio Trentin vanno ricordati gli scritti su *Liberer e Féderer*, ed, inoltre *Gli abbozzi di costituzione per la Francia e per l'Italia*. Un'ampia citazione di autori e testi federalisti, non solo italiani, si trova in M. Albertini, A. Chiti-Batelli, G. Petrilli, *Storia del federalismo europeo* (a cura di E. Paolini), Torino, 1973, e, con ampio commento, in M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna, 1993.

10 I testi integrali delle relazioni tenute al Congresso di Roma da P. Calamandrei, L. Einaudi, G. Salvemini e I. Silone, pubblicati su *L'Italia socialista* del 28 ottobre 1947, sono stati ristampati nel volume *Europa federata* (prefazione di E. Rossi), Milano, 1947. A proposito dell'art. 11 della nostra Costituzione e dell'unità dell'Europa, P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituzione e sui suoi lavori*, scrive: "… sulle mura di questo grande edificio non ancora compiuto … tante finestre si aprono verso l'avvenire. Chi abbia buona vista, riesce a scorgere in lontananza, da qualche strappo delle vicine caligini, orizzonti di redenzione e di solidarietà umana, di libero e sereno lavoro, di pace internazionale sociale. Dalla più alta di queste finestre (l'art. 11) si riesce ad intravedere laggiù. Quando il cielo non è nuvoloso, qualcosa che potrebb'essere gli Stati Uniti d'Europa e del mondo".

11 La prima edizione a stampa del *Manifesto*, curata da E. Colorni clandestinamente, durante la Resistenza a Roma, reca in copertina la scritta: A. S., E. R., *Problemi della Federazione Europea*, Roma, 22 gennaio 1944; il testo, invece, è titolato *Per un'Europa libera e unita – Progetto d'un*

Manifesto che, come afferma Norberto Bobbio "non è solo un'enunciazione di principi, ma un vero programma politico di azione", e che lo storico Dino Cofrancesco considera "il passaggio del federalismo dall'utopia alla scienza".

Dal *Manifesto*, come ricorda Spinelli nella sua autobiografia, *Come ho tentato di diventare saggio*, emergono due idee fondamentali nuove: "La prima era che la Federazione non era presentata come un bell'ideale, cui rendere omaggio per occuparsi poi d'altro, ma come un obiettivo per la cui realizzazione bisognava agire ora, nella nostra generazione. Non si trattava di un invito a sognare, ma un invito ad operare. La seconda idea significativa consisteva nel dire che la lotta per l'unità europea avrebbe creato un nuovo spartiacque fra le correnti politiche, diverso da quello del passato". Il *Manifesto* era quindi un vero e proprio strumento di azione politica: "La linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò … non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia … ma lungo la sostanziale e nuovissima linea che separa coloro che concepiscono come fine essenziale quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale … e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido Stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale"[12].

Ma nel *Manifesto* Spinelli prevede anche la forza politica che doveva sostenere questa azione: "Con la propaganda e con l'azione, cercando di stabilire in tutti i modi accordi e legami fra i singoli movimenti che nei vari paesi si vanno certamente formando, occorre sin d'ora gettare le fondamenta di un movimento che sappia mobilitare tutte le forze per far nascere il nuovo organismo che sarà la creazione più grandiosa e più innovatrice sorta da secoli in Europa; per costituire un saldo stato federale … Se ci sarà nei principali paesi europei un numero sufficiente di uomini che comprenderanno ciò, la vittoria sarà in breve nelle loro mani, poiché la situazione e gli animi saranno favorevoli alla loro opera … Poiché sarà l'ora di opere nuove, sarà anche l'ora di uomini nuovi, del *Movimento per l'Europa libera ed unita*". Il Movimento federalista europeo verrà fondato il 27 e 28 agosto 1943, qualche giorno dopo la sua liberazione dal confino (a seguito della caduta del Governo Mussolini, il 25 luglio), in casa di Mario Alberto Rollier. Alla riunione partecipano una trentina di persone, compagni di confino, reduci dalle prigioni fasciste o dalla cospirazione antifascista[13].

Manifesto. Del testo esistono due stesure, la prima, dattilografata, portata alla riunione di fondazione del Movimento federalista europeo a Milano, la seconda quella a stampa sopra citata, rivista da Colorni che ha in parte modificato l'ordine dei capitoli, dandogli la stesura definitiva. I due testi sono pubblicati in E. Paolini, *Altiero Spinelli. Dalla lotta antifascista alla battaglia per la Federazione europea*, Bologna 1996, pp. 218-235. Particolarmente curata l'ultima ristampa de *Il Manifesto*, introdotta dalla presentazione di T. Padoa-Schioppa e corredata da un essenziale saggio di L. Levi, *Il Manifesto di Ventotene*, Milano, 2006.

12 A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio. Io, Ulisse*, Bologna, 1984, p. 312.

13 Al convegno erano presenti una trentina di persone, tra cui, oltre Spinelli, Ernesto ed Ada Rossi, Eugenio Colorni e Ursula Hirschmann, Giorgio Braccialarghe, Arturo Buleghin, Vittorio Foa, Enrico Giussani, Dino Roberto, Arialdo Banfi, Ludovico Belgiojoso, Vindice Cavallera, Al-

Al convegno vengono prese due decisioni importanti: la scelta organizzativa di essere un Movimento e non un partito e la sua dimensione sopranazionale.

3. Spinelli, dopo l'8 settembre, per sfuggire all'arresto passa, come altri esponenti antifascisti, il confino svizzero e, conseguente con le decisioni prese a Milano, organizza a Ginevra quattro incontri clandestini con Resistenti di nove Paesi, compresi alcuni della Germania nazista. Nell'ultimo, del luglio 1944, viene approvata una risoluzione che afferma, tra l'altro, la priorità del ruolo popolare: "Nello spazio di una sola generazione l'Europa è stata l'epicentro di due conflitti mondiali, che hanno avuto origine dall'esistenza sul nostro Continente di trenta stati sovrani. È necessario rimediare a questa anarchia con la creazione di un'Unione federale tra i popoli europei. L'Unione federale dovrà avere un governo responsabile non verso i governi nazionali, ma verso i loro popoli … un esercito europeo messo agli ordini di questo governo …, un tribunale supremo"[14].

La risoluzione viene diffusa tra gli uomini della Resistenza europea, e trova eco soprattutto in Francia, dove le affermazioni federaliste costituiscono il nucleo centrale del documento predisposto per il congresso di unificazione dei principali Movimenti della Resistenza francese. Spinelli, venuto a conoscenza di ciò, lascia Milano, dove era rientrato clandestinamente dalla Svizzera, avendo realizzato le decisioni prese al convegno di fondazione del MFE, per prender parte alla Resistenza, a fianco di Leo Valiani e Ferruccio Parri nel Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia. Passato di nuovo il confine si reca a Parigi, dove, con la moglie Ursula Hirschmann (che aveva sposato dopo la morte di Eugenio Colorni), organizza, dal 22 al 25 marzo 1945, la prima conferenza sopranazionale federalista, cui partecipano, tra gli altri, Albert Camus (che aveva firmato gli inviti alla Conferenza), George Orwell, Emmanuel Mounier, Lewis Mumford, e alcuni tra i principali esponenti della Resistenza francese, come Jacques Baumel, André Philip, André Ferrat, che è il relatore ufficiale, insieme a Spinelli. In una lettera inviata a Camus alla vigilia della riunione, Spinelli delinea per la prima volta con chiarezza la procedura costituente: "Alla fine della guerra … quasi ovunque ci saranno Assemblee Costituenti che dovranno rivedere la struttura dello Stato e la politica in generale. È in questa fase che è necessario risolvere il problema della Federazione europea: … le correnti federaliste dei diversi paesi devono porsi il compito immediato di ottenere che le maggioranze delle Assemblee costituenti (o

berto Mortara, Manlio Rossi-Doria, Guglielmo Jervis, Leone Ginzburg, Franco Venturi, don Ernesto Giraldi. Eugenio Colorni, Guglielmo Jervis e Leone Ginzburg troveranno la morte durante la Resistenza contro il nazi-fascismo. L'elenco più completo dei partecipanti, con un'ampia cronaca della riunione, si trova in C. Rognoni Vercelli, *Mario Alberto Rollier – Un valdese federalista* (prefazione di G. Spini), Milano, 1991, pp. 85-112.

[14] Le riunioni si tennero nella casa del segretario del *Conseil ecuménique des Eglises*, di cui vedi W. A. Visser't Hooft, *Le temps du rassemblement*, Paris, 1973, pp. 225-230. Per il testo integrale della *Dichiarazione di Ginevra*, v. E. Paolini, *Altiero Spinelli. Dalla lotta antifascista*, cit., pp. 391-395.

dei Parlamenti regolari) decidano di accingersi all'elaborazione delle istituzioni fondamentali della Federazione europea"[15].

Tale processo costituente viene confermato sia nella risoluzione finale della Conferenza di Parigi, che riprende gran parte della risoluzione di Ginevra, sia in un articolo pubblicato nell'opuscolo che riporta gli atti della Conferenza, dal titolo *Les tâches de la politique extérieure française*, dove Spinelli chiede "alla Francia di rivolgersi a tutti gli Stati del Continente affinché i loro parlamenti designino dei delegati delle Assemblee popolari e non dei rappresentanti dei governi per elaborare in comune le istituzioni federali"[16].

Successivamente Spinelli riprende il tema costituente nel *Memorandum* inviato ad alcune personalità che partecipavano – sotto la presidenza di Winston Churchill – al primo grande Congresso dell'Aja del 7-10 maggio 1948, dove scrive: "Una volta fissato chiaramente l'obiettivo – gli Stati Uniti d'Europa – la Conferenza dell'Aja dovrà discutere gli strumenti da utilizzare per raggiungere lo scopo … Cercare di ottenere che la maggioranza dei Parlamenti europei deleghino dei rappresentanti ad una Conferenza internazionale per gettare le basi della convocazione di una Costituente europea che stabilisca i Paesi che potranno esse uniti da legami federali e il minimo dei poteri da trasferire dagli Stati nazionali allo Stato Federale"[17].

4. Spinelli perfezionerà in seguito e in varie occasioni questa procedura, soprattutto nel 1950, quando avvengono due fatti fondamentali: la nascita della prima Comunità europea, la CECA, su iniziativa di Robert Schuman, presidente del Consiglio francese, che accoglie la proposta di Jean Monnet, e la *Petizione per un Patto di Unione federale*, promossa dal Movimento federalista europeo, che i cittadini erano invitati a sottoscrivere per chiedere che: "L'Assemblea della CECA e i Sei Parlamenti nazionali prendano immediatamente tutte le iniziative necessarie affinché le Nazioni democratiche dell'Europa si vincolino tra loro mediante un Patto federale, Patto che deve istituire un'Autorità politica sopranazionale, democraticamente eletta, munita dei poteri necessari per garantire l'uguaglianza dei diritti dei suoi popoli e le libertà fondamentali dei suoi cittadini; realizzare una progressiva unificazione economica, condurre un politica estera comune e organizzare una difesa comune"[18].

---

15 Il testo integrale è in A. Spinelli, *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze, 1950, pp. 167-172.

16 In *Cahier de la Fédération européenne*, août 1945, *Comité international pour la Fédération européenne*, riportato in E. Paolini, *Altiero Spinelli. Dalla lotta antifascista*, cit., pp. 501-507.

17 Il testo integrale del *Memorandum* è in E. Paolini, *Altiero Spinelli. Dalla lotta antifascista*, cit., pp. 602-606.

18 Nel testo della *Petizione* era scritto, tra l'altro: "I cittadini dei Paesi liberi del nostro Continente si mobilitano … per sottoscrivere e far sottoscrivere una petizione, indirizzata all'Assembla europea di Strasburgo e ai loro Parlamenti, che chiede l'immediata unificazione dell'Europa. Federazione Europea significa … un Parlamento Europeo, eletto a suffragio universale da tutti i cittadini; un governo europeo dotato di mezzi necessari per farsi obbedire, nell'ambito di suoi

La petizione è importante per due motivi: l'alto valore dei promotori dell'iniziativa[19] e il fatto che De Gasperi, che in un primo momento si era rifiutato di sottoscriverla per il forte contenuto federalista, visto il grande successo che aveva ottenuto firma anche lui, e da quel momento abbandonerà definitivamente la linea confederale e si batterà con grande coraggio e coerenza per la scelta federalista fino alla sua morte.

Il resto è storia recente. Mentre si andava perfezionando l'*iter* del Trattato CECA, il quadro politico internazionale si modificava rapidamente, con la definitiva spaccatura tra il mondo occidentale e quello orientale, aggravata dalla crisi coreana, situazione ben esemplificata dall'espressione di Winston Churchill di "*cortina di ferro*".

La conseguenza politica è che il Governo americano, appoggiato da quello inglese, preoccupato per il rischio di espansionismo sovietico giudica necessario il riarmo della Germania, ma la Francia, su iniziativa del primo ministro Pleven, il 24 ottobre 1950, lancia la proposta di creare un esercito europeo, proposta fatta subito propria dai Sei Paesi della CECA. I lavori, condizionati da riserve nazionalistiche, procedono a rilento e Spinelli subito scrive: "Non c'è tempo da perdere. Gli accordi per l'esercito europeo devono essere accompagnati da accordi per l'unificazione federale. Ed il primo passo serio, in questa direzione, non può essere altro che la convocazione di una conferenza dei rappresentanti degli Stati democratici del Continente, più direttamente minacciati e perciò più interessati alla difesa comune, per accordarsi sullo statuto dell'Assemblea costituente europea"[20].

5. La linea sostenuta da Spinelli si conferma decisiva durante i lavori del Trattato CED e viene chiarita in un *Promemoria* da lui inviato, a nome del

poteri costituzionali; un tribunale europeo a tutela dell'eguaglianza dei popoli e della libertà dei cittadini; unità di politica estera, unità di esercito, unità di mercati, unità di moneta".

[19] La Campagna fu lanciata da un Comitato promotore internazionale di cui facevano parte 128 tra i massimi esponenti della politica, dell'economia, della scienza, della cultura e dell'arte dell'Europa; tra i 36 italiani ricordiamo: E. Amaldi, P. Calamandrei, N. Carandini, G. Conti, B. Croce, E. Giacchero, G. Gonella, S. Jacini, U. La Malfa, I. M. Lombardo, M. Matteotti, D. Menichella, M. Montessori, A. Moravia, A. Olivetti, F. Parri, G. Pastore, A. Pirelli, G. Romita, G. Salvemini, G. Saragat, I. Silone, L. Salvatorelli, A. Spinelli, L. Sturzo. Per gli altri Paesi, ne facevano parte, tra gli altri: Otto Bach, William Beveridge, Leon Blum, René Coty, Pierre De Felice, Georges Duhamel, Henry Frenay, Valéry Giscard d'Estaing, Claude Hytte, R. J. Mackay, Germaine Peyroles, André Philip, Paul Ramadier, Ludwig Rosemberg, Louise Rosemberg, Paul Henry Teitgen, Gaston Tiesser, Elena Wessel, Monica Wingate. Altamente qualificato anche il Comitato promotore italiano, che, oltre i 36 internazionali, era sostenuto da altre 112 personalità, tra le quali: G. Ambrosini, V. Arangio-Ruiz, C. Bastianetto, C. Bresciani Turroni, A. Cabella, G. Calogero, P. Campilli, G. Caron, F. Chabod, T. Codignola, G. Colonnetti, G. Conti, E. De Filippo, A. Garosci, C. A. Jemolo, M. Jervolino, C. Levi, G. Martino, L. Montini, I. Pizzetti, O. Reale, N. Santero, S. Siglienti, V. Torraca, R. Tremelloni, P. Treves, G. Usellini, P. Valdoni, L. Venturi, V. Veronese, E. Vigorelli, E. Vittorini, P. Vittorelli.

[20] *L'Esercito europeo*, ne *Il Mondo* del 21 ottobre 1950, ristampato in A. Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, 1960, pp. 95-99.

Movimento federalista europeo, a De Gasperi, a commento del *Rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla Conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea di difesa*. Nel *Promemoria* Spinelli dimostra che per realizzare un esercito europeo è necessaria una Comunità politica comune che lo gestisca sia in senso politico, che economico e militare. Nel *Promemoria* Spinelli precisa, tra l'altro che:

"1. I governi non sarebbero stati in grado di giungere alla vera unificazione posta dal problema dell'esercito europeo senza un testo che definisca con chiarezza gli organi europei, i poteri ad essi trasferiti ed i rapporti che esisteranno tra gli Stati nazionali ed il nuovo Stato europeo;

2. questo testo sarà un Trattato o un Patto fra gli Stati fino al momento in cui essi lo avranno ratificato e diventerà la suprema legge costituzionale del nuovo Stato a partire dal momento in cui la ratifica sarà avvenuta e gli organi previsti saranno creati;

3. che l'organo in grado di redigere questo testo non poteva che essere un'Assemblea costituente"[21].

De Gasperi segue la strategia di Spinelli[22] e convinto della impossibilità di creare un esercito europeo senza una Comunità politica che lo gestisca, si batterà strenuamente per la sua realizzazione. La lettura dei verbali delle riunioni dei Consigli dei Ministri è estremamente significativa, perché dimostra come l'idea di una Assemblea costituente che elabori il trattato, lanciata da Spinelli, trova in De Gasperi un sostenitore attento e tenace. Se ne trova conferma nei suoi numerosi interventi, in particolare quello tenuto l'11 dicembre 1951 a Bruxelles, alla seduta del Consiglio dei Ministri: "L'Italia è pronta a trasferire ampi poteri ad una Comunità europea purché questa sia democraticamente organizzata e dia garanzie di vita e di sviluppo. Non nega che vi possa essere un periodo transitorio, ma ritiene necessario che, nel momento in cui verrà presentata ai Parlamenti, si sia già affermata la volontà di creare istituzioni politiche comuni, che assicurino la vita dell'Organizzazione … Se si trasferisce tutto l'esercito europeo ad un potere europeo, bisogna che i parlamenti e i popoli sappiano in che maniera questo potere sarà organizzato, come gestirà le sue attribuzioni e come sarà con-

[21] Il testo integrale del *Promemoria*, redatto da Spinelli nell'agosto 1951, si trova in S. Pistone, *L'Italia e l'unità europea*, Torino, 1982, pp. 191-206. Il *Promemoria*, insieme ad altra documentazione del Movimento federalista europeo, viene citato più volte nel volume: Ministero degli Affari esteri – Archivio storico diplomatico (a cura di G. Folchi), *Guida alle fonti diplomatiche italiane sulla cooperazione europea (1947-1957)*, parte II (1950-1954).

[22] Il Presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, cita espressamente il *Promemoria* di Spinelli nel suo discorso pronunciato al Congresso del Movimento Europeo all'Aja, il 10 ottobre 1953: "Circa il notevole rapporto di Altiero Spinelli, che accenna alle ragioni che avrebbero mosso gli Stati Uniti ad appoggiare l'iniziativa della Federazione Europea, io non credo che tali ragioni siano in prevalenza istintive, cioè dovute alle tendenze storiche della razza o soltanto strumentali con riferimento all'esercito comune …", M. R. De Gasperi, *La nostra patria Europa*, Milano, 1969, p. 103.

trollato. È per questo che considera la presenza di un'Assemblea nell'organizzazione europea come essenziale"[23].

La proposta di De Gasperi viene formalizzata nella determinante seduta del 10 settembre 1952, dove viene deciso di inserire nel Trattato CED l'*articolo 38*, che affidava all'Assemblea della CECA, integrata da tre membri di Francia, Italia e Germania, l'incarico di elaborare il progetto di Trattato per istituire una Comunità politica europea. Tale articolo stabiliva, tra l'altro:

"1. Nel termine previsto dal secondo paragrafo del presente articolo, l'Assemblea studierà:

a) la creazione di un'Assemblea della Comunità europea di difesa, eletta su base democratica;

b) i poteri di cui dovrebbe essere investita tale Assemblea;

c) le modifiche che dovrebbero eventualmente venire apportate alle disposizioni del presente trattato relative alle altre Istituzioni della Comunità, in particolare allo scopo di garantire una rappresentanza appropriata degli Stati …;

2. Le proposte dell'Assemblea saranno sottoposte al Consiglio entro un termine di sei mesi dall'entrata in funzione dell'Assemblea".

L'*Assemblea ad hoc* – così chiamata – si identificava con il criterio costituzionale di una Assemblea espressione del popolo europeo, che Spinelli aveva già delineato nel 1945, e su questa linea egli impernia tutta la sua azione per definire il Trattato CED, nell'ambito del *Comité d'Etudes pour la Constitution Européenne (CECE)*, presieduto da Henry Spaak, presidente del Movimento Europeo. Il Comitato era sostenuto apertamente dagli Stati Uniti e alla elaborazione politico-giuridica avevano contribuito, in modo determinante, una serie di studi, in particolare quelli condotti da due importanti studiosi americani della Harvard University, Carl Friedrich e Robert Bowie[24]. È soprattutto sulla base di questi lavori che Spinelli redige i testi delle risoluzioni finali che dovevano servire come strumento di lavoro per il Trattato CED[25].

Il Trattato CED, approvato il 10 marzo 1953, viene ratificato rapidamente da Belgio, Olanda, Lussemburgo e Germania, ma viene rinviato *sine die* dall'Assemblea francese, dopo che il Parlamento italiano non lo aveva colpevolmente mai portato in aula, malgrado gli accorati appelli di De Gasperi, non più presidente del Consiglio, fino agli ultimi giorni della sua vita. Fallisce così la più grande occasione di costruire la Federazione europea attraverso il metodo costituente, rappresentato dall'*Assemblea ad hoc*.

---

23 Per il testo dell'intervento v. il verbale della riunione dei sei ministri degli Esteri della Conferenza dell'esercito europeo dell'11 dicembre 1951, in L. Malocchi, F. Rossolillo, *Il Parlamento Europeo*, Napoli, 1979, pp. 173-191. Una esauriente ricostruzione della storia della CED viene fatta da D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione – La vicenda politica della Comunità Europa (1952-1954)*, Milano, 1994.

24 I testi sono stati successivamente raccolti in R. R. Bowie, C. J. Friedrich (a cura di), *Studi sul federalismo* (con prefazione di A. Garosci), Milano, 1959.

25 I testi delle nove risoluzioni furono stampati in una serie di opuscoli curati dal *Comité d'Etudes pour la Constitution Européenne* del Movimento Europeo, Bruxelles, novembre 1952.

6. Perduta la battaglia per la CED, Spinelli passa dal ruolo di "consigliere del principe" a quello popolare, con l'iniziativa del *Congresso del popolo europeo* (CPE), una nuova azione costituente sovranazionale, che prevedeva, soprattutto, un tipo di elezioni con le quali i cittadini eleggevano i delegati che dovevano redigere una Costituzione federale[26].

A sostegno dell'azione del CPE, Spinelli redige *Il Manifesto dei federalisti europei*, un opuscolo per "formulare sotto forma di manifesto le idee fondamentali di coloro che hanno issato la bandiera della lotta contro le pretese abusive dei nostri Stati nazionali, contro il falso europeismo degli uomini della vita politica nazionale, per il diritto del popolo europeo di darsi da sé la sua unità". Dopo aver ricordato le tragedie delle due guerre mondiali e indicato nei vari nazionalismi i nemici del popolo europeo, Spinelli sostiene che "la costruzione degli Stati Uniti d'Europa comincerà il giorno in cui sotto la pressione dell'azione federalista, i governi nazionali riconosceranno la loro incompetenza a decidere le sorti dell'Europa e rimetteranno questo potere nelle mani del popolo europeo" impegnandosi "a far eleggere sul loro territorio dai loro cittadini, con suffragio libero e diretto, un'Assemblea costituente europea. Questa sola sarà competente per definire la costituzione di un governo federale che amministri gli affari economici e sociali, esteri e militari del popolo europeo, ed assicuri a tutti i cittadini d'Europa la suprema tutela giuridica delle loro libertà. La costituzione votata dall'Assemblea europea sarà ratificata con libero e diretto plebiscito dalle singole nazioni e andrà immediatamente in vigore fra le nazioni che l'avranno ratificata, restando sempre aperta all'adesione ulteriore di tutte le altre"[27].

L'azione popolare condotta dai federalisti ottenne un buon successo, favorito dai giornali e dalla radio nazionale, dalla firma di personalità, come, a Milano, il cardinale Giovanni Battista Montini, che diverrà Papa Paolo VI, e da alcuni intellettuali, che sottoscrissero un *Documento di protesta e di rivendicazione*, che affermava: "Terminata la guerra il problema della federazione europea s'impone a noi, uomini di cultura, nei termini di una alternativa: o l'unificazione politica degli stati nazionali europei oppure l'inizio di un irreparabile declino culturale, economico, politico del vecchio Continente ... La via della Federazione Europea … non passa attraverso i governi, passa attraverso il consenso del popolo europeo. Perciò è chiaro … che il passo decisivo da compiere, difficile, ma

[26] L'iniziativa del Congresso del Popolo Europeo si richiamava al Congresso indiano, l'Assemblea elettiva, ma privata, che a partire dal 1885 si riuniva annualmente per chiedere alle autorità britanniche di concedere prima l'autonomia e poi l'indipendenza. Questo metodo di lotta diede vita al Partito del Congresso che divenne il maggior partito indiano. Sul CPE v. A. Spinelli, *Diario Europeo* (vol. I, 1948-1969), (a cura di E. Paolini), Bologna, 1989, in cui quasi giornalmente segue gli sviluppi dell'azione. Una raccolta di testi riguardanti il CPE si trova in A. Spinelli, *L'Europa non cade*, cit., pp. 205-282. Una puntuale analisi viene fatta nel saggio di C. R. Vercelli, *Il Congresso del Popolo europeo*, in S. Pistone (a cura di), *I movimenti per l'unità europea (1954-1969)*, Pavia, 1996, pp. 373-397.

[27] A. Spinelli, *Il Manifesto dei federalisti europei*, Parma, 1957.

necessario, è l'appello al popolo per la formazione della costituente di un'Europa federata"[28].

7. Malgrado i successi iniziali, anche questa iniziativa fallisce e Spinelli, dopo 14 anni alla guida del Movimento federalista europeo, abbandona l'impegno militante, dedicandosi alla riconsiderazione di tutta la sua azione federalista, concentrandosi, in particolare, sullo studio delle Istituzioni comunitarie, persuaso della loro importanza, soprattutto come riferimento concreto per la battaglia per l'unificazione politica dell'Europa. Riconsiderazioni favorite dall'insegnamento, come *visiting professor*, ai corsi sulla Comunità europea alla John Hopkins University di Bologna, alla collaborazione con la società *il Mulino*, alla creazione del Comitato italiano per la democrazia europea (CIDE) e dell'Istituto Affari Internazionali (IAI), nonché ad una intensa attività pubblicistica.

Proprio l'approfondimento dello studio delle Istituzioni comunitarie, in particolare del ruolo della Commissione europea, lo convincono a farsi nominare, nel 1970, commissario a Bruxelles, dove, nel corso di sei anni, è promotore di alcune qualificanti proposte di politiche sopranazionali.

Tra queste, oltre al problema istituzionale, che cercava di rilanciare attraverso il Comitato Vedel, la politica sull'ambiente, la politica regionale, la politica agricola. Particolarmente anticipatrice le sua proposta sulla politica monetaria, formulata nella riunione della Commissione europea il 18 agosto 1971, a soli tre giorni dalla decisione del presidente americano, Nixon, di sospendere la convertibilità del dollaro con l'oro: "Creare una unità di conto indipendente dal dollaro che diverrà successivamente la moneta unica della Comunità; creare senza ritardo un fondo di riserva destinato ad aiutare le divise comunitarie che si trovassero in difficoltà; stabilire gli strumenti politici e tecnici che permettano la realizzazione dell'unione economica senza la quale l'unione monetaria non potrebbe mantenersi".

8. Eletto come indipendente nelle file del Partito comunista alle elezioni politiche nazionali del giugno 1976, con assoluta indipendenza nel campo della politica europea, entrerà al Parlamento europeo a Strasburgo il 15 ottobre 1976, proclamato a questo incarico dalla Camera dei Deputati[29]. Nel dibattito alla Camera di Deputati del 10 febbraio 1977, per la ratifica della Convenzione che stabiliva l'elezione diretta a suffragio universale, Spinelli affermava, tra l'altro: "Mai i cittadini di vari Stati europei, ciascuno dei quali ricco di una propria lunga ed orgogliosa storia nazionale, sono stati chiamati, prima d'ora, ad eleggere liberamente e direttamente un'Assemblea che li rappresenti secondo i prin-

[28] Tra i firmatari del documento, Mario Albertini, Norberto Bobbio, Giulio Cesoni, Gustavo Colonnetti, Paolo Greco, Piero Pieri, Silvio Romano. Il testo integrale è in S. Pistone, *L'Italia e l'unità*, cit., pp. 263-272.

[29] È ben noto che, fino alle prime elezioni a suffragio universale e diretto, svoltesi nel giugno 1979, il Parlamento europeo era composto di parlamentari nominati dai rispettivi Parlamenti nazionali.

cipi della legittimità democratica. Se la parola *popolo* significa un insieme di uomini che sono e che si sentono partecipi di istituzioni comuni, attraverso le quali esprimono e cercano di realizzare impegni comuni, con quest'elezione diretta assistiamo alla nascita del *popolo europeo*".

Nel 1979, rieletto nella prima elezione a suffragio universale diretto, sarà protagonista della più importante azione costituente per la realizzazione di un'Europa a struttura federale, con il Progetto di Trattato per l'Unione europea, nato dall'iniziativa del *Club del Coccodrillo*, che verrà approvato a larghissima maggioranza dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984.

Nella relazione presentata a nome della Commissione per gli affari istituzionali sul contenuto del progetto preliminare di Trattato che istituisce l'Unione europea, Spinelli, quale relatore-coordinatore, dopo aver indicato che l'obiettivo del nuovo Trattato "consiste nel compiere un passo avanti qualitativo nel processo di integrazione europea che vada al di là degli importanti, ma limitati obiettivi realizzati dalle attuali Comunità", afferma: "Durante questi ultimi anni una serie di iniziative prese dai governi si sono tradotte in proposte che hanno definito obiettivi per l'Unione Europea … Su tutti questi vari atti comunque ha pesato lo stesso destino: essi sono stati negoziati riservati alle sole delegazioni diplomatiche nazionali senza la partecipazione dei Parlamenti, né di quello europeo, né di quelli nazionali … La paralizzante miopia di tutti i negoziatori, è stata che le proposte iniziali sono state puntualmente diluite in compromessi insignificanti, per essere alla fine abbandonate. La decisione del PE di non fare affidamento su funzionari di ministeri nazionali ma di mettere in movimento un processo politico fondato sul largo sostegno dei partiti politici di tutti gli Stati membri e di tutte le tendenze è stato coronato da successo. La risoluzione che noi presentiamo al Parlamento per la sua approvazione è un ragionevole e realistico compromesso fondato sulla visione comune europea dei problemi e non la somma algebrica di singoli punti nazionali"[30].

Il Progetto viene approvato a larghissima maggioranza il 14 febbraio 1984, e otterrà l'appoggio pieno del Presidente di turno della Comunità europea, François Mitterrand, il quale al Parlamento di Strasburgo, il 24 maggio 1984, dichiarerà, tra l'altro: "La vostra Assemblea ci incoraggia ad andare più oltre su questa strada, proponendoci un progetto di trattato che istituisce l'Unione Europa. Quelli di noi che lo vorranno, seguiranno lo stesso metodo, come nel passato. Ad una situazione nuova deve corrispondere un nuovo trattato, che non potrebbe, beninteso, sostituirsi ai trattati esistenti, ma prolungarli nei campi che ad essi sfuggono. Tale è il caso dell'Europa politica. Per tale impresa, la Francia è disponibile. Parlando in suo nome la dichiaro pronta ad esaminare e difendere il vostro progetto, con la cui ispirazione essa è d'accordo".

[30] Il testo è in: Parlamento europeo, Relazione presentata a nome della Commissione affari istituzionali sul contenuto del progetto preliminare del Trattato che istituisce l'Unione europea, Documenti di seduta 1983-1984 del 15 luglio 1983 (doc. 1-575/83/B).

Subito Spinelli scriverà a Mitterrand: "L'Appello che avete lanciato il 24 maggio al Parlamento Europeo ai Paesi membri della Comunità, affinché essi realizzino l'Unione politica, costituisce un tornante della storia della costruzione europea, tornante che non avrà eguali, se esso sarà perseguito con la stessa tenacia dell'appello lanciato da Schuman nel 1950. Se nascerà un'autentica Unione europea, essa porterà il vostro nome e avrà il sigillo della Francia".

Come è noto, però, il Progetto di Trattato viene completamente ignorato dal successivo Vertice dei capi di Stato e di governo, riuniti a Milano nel giugno 1985, che confermano il sistema intergovernativo, facendo fallire, dopo la CED, la seconda grande occasione storica per realizzare l'unità politica dell'Europa[31].

Nei mesi seguenti, Spinelli, disilluso dall'Atto unico europeo, approvato a seguito di lunghi negoziati intergovernativi, rilancia una nuova iniziativa che doveva svilupparsi sia a livello di Parlamento europeo, sia a livello popolare, riguardante l'attribuzione all'Assemblea di Strasburgo di un mandato costituente in occasione delle elezioni europee del giugno 1989. In una lettera, inviata ad un centinaio di personalità del mondo politico, economico e culturale europeo, ribadisce la necessità di affidare al Parlamento europeo il mandato costituente e li invita a riunirsi in una sorta di conclave: "Il fallimento del tentativo di rilanciare, solo per via intergovernativa e nel quadro delle Istituzioni e delle regole comunitarie attuali, lo sviluppo della costruzione europea non modifica affatto la necessità di una trasformazione profonda dei compiti e dei poteri della Comunità europea … L'esperienza maturata finora dimostra, in primo luogo, che ogni tentativo serio di realizzare l'unità politica dell'Europa non può svilupparsi se non facendo perno sull'iniziativa e il lavoro di ideazione del Parlamento europeo … Sia nell'ipotesi di un impegno a breve scadenza del Parlamento europeo in quanto tale, purché gli sia riconosciuto un vero ruolo costituente in occasione delle elezioni dirette del 1989, sia nell'ipotesi di nuova iniziativa tipo *Club del Coccodrillo*, volta a far scaturire a medio termine il consenso maggioritario dell'Assemblea in tempo utile per l'elezione del 1989, il contributo delle donne e degli uomini che, soli, rappresentano la legittimità democratica al livello europeo, è senza dubbio indispensabile, indipendentemente dall'appartenenza ideologica di ciascuno. L'esperienza fatta finora prova, tuttavia, che ogni tentativo di riforma lanciato dal Parlamento Europeo non può avere successo senza una larga mobilitazione dell'opinione pubblica".

La lettera, sottoscritta da Emanuele Gazzo, Werner Maihofer, Jean-Paul Jacqué, Jean-Victor Louis e Carlo Ripa di Meana, viene spedita da quest'ultimo perché Spinelli è da alcune settimane ricoverato in una clinica romana, dove morirà il 23 maggio 1986.

[31] Malgrado il fallimento del Progetto di Trattato adottato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984, alcune disposizioni del Progetto (come la denominazione "Unione europea") sono state recepite negli anni successivi nell'Atto unico europeo (1986), nel Trattato di Maastricht (1992) e nel Trattato di Amsterdam (1997).

Giandonato Caggiano

Il consolidamento della disciplina delle misure di esecuzione e della comitologia a Trattato invariato

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La comitologia nell'equilibrio istituzionale. – 3. Normativa legislativa e di esecuzione nel diritto comunitario. – 4. La comitologia nel TCE. – 4. Atti delegati e di esecuzione nel Trattato costituzionale. – 5. Il modello decisionale nel settore dei servizi finanziari. – 7. La nuova procedura di regolamentazione con controllo. – 8. Conclusioni.

1. A prima vista può apparire sorprendente che la maggior parte dei regolamenti comunitari venga adottata dalla Commissione[1]. Un'analisi della loro base giuridica dimostra però facilmente che, nella stragrande maggioranza dei casi, si tratta di "misure di esecuzione", adottate con il concorso di un comitato *ad hoc*, determinato dagli atti legislativi adottati da Consiglio e Parlamento europeo o dal Consiglio quale legislatore unico[2].

Questo lavoro intende approfondire l'evoluzione della disciplina delle misure di esecuzione, con particolare riguardo al Trattato costituzionale[3], alla nuova "procedura comitologia"[4] ed al sistema decisionale in materia di servizi

---

1 V. Tabella allegata alla Relazione generale sull'attività dell'Unione europea 2005. A fronte di circa centotrenta regolamenti adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio (anche da solo), ne sono stati adottati circa seicento della Commissione, mentre il numero di direttive del Parlamento europeo e del Consiglio (anche da solo) e della Commissione è quasi equivalente, circa sessanta.

2 *In prosieguo*: atti legislativi di base.

3 Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, *GUUE* C 310, 16 dicembre 2004, p. 1 ss. (*in prosieguo*: Trattato costituzionale).

4 Procedura di regolamentazione con controllo (*in prosieguo*: nuova procedura) adottata dal Consiglio con un emendamento del 17 luglio 2006 alla decisione comitologia, v. decisione del Consiglio, del 17 luglio 2006, 2006/512/CE, *GUUE* L 200, 22 luglio 2006, p. 11 ss.; v. anche decisione del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, 1999/468/CE, *GUCE* L 184, 17 luglio 1999, p. 23 ss. e la versione consolidata, *GUUE* C 255, 21 ottobre 2006, p. 4 ss. (*in prosieguo*: decisione comitologia). Il neologismo francese "*comitologie*" è all'origine dei termini inglese "*comitology*" (e non "*committology*") e dell'italiano "comitologia" (che viene usato alternativamente al termine "comitatologia"). In lingua inglese si riscontra anche una singolare e, a nostro avviso, casuale assonanza con il termine *comity*, che viene collegato al relativo principio di diritto internazionale dell'art. 10 TCE, v. House of Lords, European Union Committee Publications, European Union - Thirty-First Report, Session 2002-03, par. 5.

finanziari[5]. Com'è noto, la disciplina delle misure di esecuzione[6] è basata sull'art. 202, terzo trattino TCE. La norma è collocata nell'ambito delle competenze del Consiglio con chiara indicazione del "baricentro" del potere di delega rispetto allo speculare potere delegato della Commissione (art. 211, quarto trattino TCE)[7]. A riguardo, vale la pena di ricordare che quando il Trattato usa il termine "misura", lascia alle istituzioni la scelta dell'atto da adottare e che il termine "esecuzione" si riferisce ad atti di portata generale o individuale[8].

Le clausole degli atti legislativi di base che prevedono la costituzione di comitati, o il rinvio a comitati esistenti, devono indicare come applicabile una delle tre procedure di funzionamento standardizzate dalla decisione comitologia (consultazione, gestione, regolamentazione) alle quali si aggiunge ora la nuova procedura (regolamentazione con controllo).

Le innovazioni della materia sollecitano una riflessione più generale tra normativa comunitaria legislativa e sub-legislativa.

2. Il sistema della comitologia ha un'incidenza rilevante sul principio dell'equilibrio istituzionale comunitario[9]. Anche nella tradizione costituzionale

---

5 Il sistema decisionale nel settore dei servizi finanziari (*in prosieguo*: procedura Lamfalussy) è stato adottato dal Consiglio europeo di Stoccolma del 2001 sulla base delle raccomandazioni contenute nel rapporto del comitato di saggi presieduto dall'ex-presidente dell'Istituto Monetario Europeo, A. Lamfalussy, v. Risoluzione del Consiglio europeo su una regolamentazione più efficace dei mercati dei valori mobiliari nell'Unione Europea, Conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 marzo 2001, Allegato I. V. *infra*, par. 6.

6 Per il quadro generale delle attività dei circa 250 settori sottoposti alla decisione comitologia, v. Commissione, COM(2006)446 def., Relazione della Commissione sui lavori dei comitati nel 2005, 9 agosto 2006.

7 Prima dell'Atto unico europeo, il TCE prevedeva solo la facoltà del Consiglio di conferire una competenza esecutiva alla Commissione nel quadro delle norme relative alle competenze della Commissione (*ex* art. 155, divenuto art. 211 TCE). Sull'art. 211 TCE ed il rapporto tra Consiglio e Commissione, v. L. Ferrari Bravo, *Diritto comunitario*, Napoli, 2006, V ed., p. 133 s.

8 V. sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 1989, causa C-16/88, *Commissione c. Consiglio*, *Raccolta*, p. 3457, punto 10. La norma di cui all'art. 202 TCE (ex 145) "(…) comprende, al tempo stesso, l'elaborazione delle norme di attuazione e l'applicazione di norme a fattispecie particolari per mezzo di atti di portata individuale. Poiché il trattato parla di 'esecuzione' senza restringerne l'accezione con ulteriori precisazioni, questo termine non può essere interpretato nel senso che escluda gli atti di portata individuale".

9 Per una convincente definizione del principio, v. J.-P. Jacqué, *The Principle of Institutional Balance*, in *CML Rev*., 2004, p. 383 ss. In dottrina, v. K. Lenaerts, A. Verhoeven, *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, in C. Joerges, R. Dehousse (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, 2002, p. 35 ss.; T. Georgopoulos, *The 'Checks and Balances' Doctrine in Member States as a Rule of EC Law: The Cases of France and Germany*, in *ELJ*, 2003, p. 530 ss.; L. S. Rossi, *Il "paradosso del metodo intergovernatívo". L'equilibrio istituzionale nel progetto di Trattato-Costituzione*, in L. S. Rossi (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione Europea*, Milano, 2004, p. 141 ss.; R. Adam, *La riforma delle istituzioni dell'Unione: verso un nuovo equilibrio istituzionale?*, in M. L. Tufano (a cura di), *Cantiere Europa. Le riforme istituzionali dell'Unione*, Napoli, 2004, p. 55 ss.; J. Temple Lang, *Checks and Balances in the European Union: the Institutional Structure and the "Community Method"*, in *EPL*, 2006, p. 127 ss. Per quanto riguarda la rilevanza

degli Stati democratici, l'allontanamento dal principio teorico della divisione dei poteri (*trias politica* secondo Montesquieu) richiede correttivi e bilanciamenti (*checks and balances*). Tuttavia, la ricerca di questo equilibrio è particolarmente difficile nel caso della Comunità europea in un contesto di *deficit* democratico[10], determinato dalla sua natura giuridica di organizzazione internazionale, con profili evolutivi di tipo federalistico.

Proprio la divisione di competenze tra Comunità e Stati membri[11] (divisione verticale) ha fatto pensare al modello del federalismo cooperativo o federalismo di esecuzione, tipico dell'ordinamento tedesco[12]. Com'è noto, oltre che sulle competenze d'attribuzione (art. 5 TCE)[13], la suddetta divisione è basata sul principio di leale collaborazione (art. 10 TCE)[14] che, secondo l'interpretazione della

---

del principio sul piano della comitologia, v. le chiarissime conclusioni dell'Avvocato generale Léger del 27 aprile 2004, causa C-257/01, *Commissione c. Consiglio*, *Raccolta*, p. I-345, punti 40-61: "Tanto più che il Consiglio ha istituito un sistema di contrappesi chiamato 'comitologia' per la attuazione delle competenze di esecuzione da parte della Commissione. Questo sistema, che è stato istituzionalizzato e approvato dalla Corte di giustizia, conferisce un peso supplementare all'importanza del principio secondo il quale, allo stato attuale del diritto comunitario, l'equilibrio istituzionale impone che le competenze esecutive siano esercitate dalla Commissione, conformemente alle condizioni poste dall'art. 1 della seconda decisione sulla comitologia" (nota 40).
Nel presente lavoro i riferimenti al contesto più ampio dell'Unione europea non appaiono necessari, perché la comitologia è, almeno formalmente, limitata al contesto istituzionale della Comunità.

10 Della vastissima bibliografia, v. di recente, C. Pinelli, *La vita democratica dell'Unione*, in F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *La Costituzione Europea. Un primo commento*, Bologna, 2004, p. 75 ss.; N. Petersen, *The Democracy Concept of the European Union: Coherent Constitutional Principle or Prosaic Declaration of Intent?*, in *GLJ*, 2005, p. 1507 ss.; B. Crum, *Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?*, in *ELJ*, 2005, p. 452 ss.

11 Sulla questione delle competenze, v. tra gli altri, A. Bogdandy, J. Bast, *The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform*, in *CML Rev.*, 2002, p. 227 ss.; F. C. Mayer, *Die drei Dimensionen der europäischen Kompetenzdebatte*, in *ZaöRV*, 2001, p. 577 ss.; U. Di Fabio, *Some Remarks on the Allocation of Competences between the European Union and its Member States*, in *CML Rev*., 2002, p. 1289 ss.; P. Craig, *Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration*, in *ELR*, 2004, p. 323 ss.; F. C. Mayer, *Competences-reloaded? The Vertical Division of Powers in the EU and the New European Constitution*, in *Int. J. Const. Law*, 2005, p. 493 ss.; A. D'atena, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra UE e gli Stati membri*, in *DUE*, 2005, p. 59 ss.; R. Mastroianni, *Le competenze dell'Unione, ivi*, p. 390 ss.

12 Mancano però certamente gli elementi essenziali della fiscalità solidale e un forte sistema di partiti a livello federale. Per un'analisi approfondita, v. P. Dann, *European Parliament and Executive Federalism: Approaching a Parliament in a Semi-Parliamentary Democracy*, in *ELJ*, 2003, p. 549 ss.

13 Sul significato dell'art. 5 TCE in relazione alle competenze comunitarie, v. P. Mengozzi, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2006, p. 65 ss.

14 In dottrina, tra gli altri: J. Temple Lang, *Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty*, in *CML Rev.*, 1990, p. 645 ss.; M. Blanquet, *L'article 5 du traité CEE – Recherche sur les obligations de fidélité des Etats Membres de la Communauté*, Paris, 1994; J. Temple Lang, *The Duties of National Authorities under Community Constitutional Law*, in *ELR*, 1998, p. 109 ss.; XIX FIDE Congress, *General Report, The Duties of Cooperation of National Authorities and*

Corte di giustizia, comprende l'obbligo da parte degli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario. In linea di principio, l'attuazione normativa e amministrativa spetta agli Stati membri, secondo i rispettivi principi costituzionali, sotto il controllo della Commissione, la giurisdizione delle corti nazionali e della Corte di giustizia. Sono, infatti, gli organi degli Stati membri a porre in essere le misure di esecuzione, mentre le istituzioni comunitarie dovrebbero intervenire solo quando occorra garantire una maggiore omogeneità all'applicazione del diritto derivato da parte degli Stati membri.

In questo contesto di divisione verticale delle competenze, la comitologia viene spesso collegata alle riflessioni sul consolidamento dell'amministrazione europea e sulle modalità di interazione/cooperazione tra Commissione europea e amministrazioni nazionali. Un'analisi delle ricostruzioni scientifiche avanzate a riguardo esula dalla portata del presente lavoro[15], ma si può ricordare come l'evoluzione del fenomeno segua le indicazioni della Corte di giustizia: dal principio della libertà degli Stati membri di attuazione degli obblighi comunitari (secondo le rispettive tradizioni di diritto pubblico, nel rispetto del principio di equivalenza e di effettività), si è passati ad una maggiore omologazione delle misure amministrative di attuazione (con conseguente azione risarcitoria davanti alle corti nazionali in caso di violazione dei parametri comunitari)[16].

Per quanto riguarda la divisione delle competenze tra le istituzioni (divisione orizzontale), il principio dei poteri nominati o competenze di attribuzione conferisce specifici poteri a ciascuna istituzione per realizzare gli obiettivi del Trattato

---

Courts and the Community Institutions under Article 10 EC, Helsinki, 2000, I, p. 373 ss. e IV, p. 65 ss.; D. Rinoldi, *Commento all'art. 10 TCE*, in F. Pocar (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Padova, 2001, p. 115 ss.; J. Temple Lang, *Developments, Issues and New Remedies – the Duties of National Authorities and Courts under Article 10 of the EC Treaty*, in *Fordham ILJ*, 2004, p. 1904 ss.; C. Iannone, *Commenta all'art. 10 TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, 218 ss.; F. G. Pizzetti, *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, p. 331 ss.

15 Per un quadro delle interazioni tra i vari livelli di amministrazione, v. J. Schwarze, *Droit administratif européen*, Bruxelles, 1994; L. Torchia, *Diritto amministrativo nazionale e diritto comunitario: sviluppi recenti del processo di ibridazione*, in *RIDPC*, 1997, p. 845 ss.; S. Kadelbach, *European Administrative Law and the Law of a Europeanized Administration*, in C. Joerges, R. Dehousse (eds.), *op. cit.*, p. 167 ss.; S. Cassese, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *RIDPC*, 2002, p. 291 ss. e *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, *ivi*, 2004, p. 1135 ss.; E. Chiti, C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003; M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2004, II ed.; S. Cassese, F. Bignami (eds.), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, 2004, p. 55 ss.; A. H. Turk (ed.), *Eu Administrative Governance*, London, 2006; L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006; G. Della Cananea, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2006.

16 Nelle due storiche sentenze della Corte di giustizia del 16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe-Zentralfinanz EG* (c.d. *Cassis de Dijon*), *Raccolta*, p. 1989 ss. e del 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e 9/90, *Francovich e al.*, *Raccolta*, p. I-5357 ss.

(art. 7, par. 1, secondo comma TCE). Parlamento e Consiglio posseggono nei vari settori materiali specifiche competenze legislative[17], il cui esercizio deve seguire una specifica procedura legislativa (più o meno rafforzata), ma il potere di emanare norme di esecuzione è determinato, caso per caso, in occasione dell'adozione degli atti legislativi di base[18]. Si tratta di un assetto istituzionale "blindato", al punto che la Corte di giustizia ha chiarito che la competenza della Commissione per l'esecuzione del bilancio non è di natura tale da modificare la divisione dei poteri sancita dalle varie disposizioni del Trattato[19].

La questione della comitologia si inserisce, in una visione di politica del diritto, anche nell'approccio comunitario alla *governance*[20] ed alla qualità della legislazione (*better regulation*)[21].

---

17 Secondo la Corte di giustizia non esiste nel Trattato una ripartizione in astratto del potere legislativo, pertanto i limiti della competenza attribuita alla Commissione da una specifica disposizione del Trattato devono essere ricavati dall'interpretazione della disposizione di cui trattasi, alla luce del suo scopo e della sua collocazione nel complesso del Trattato, v. sentenza della Corte di giustizia del 6 luglio 1982, *Francia, Italia e Regno Unito c. Commissione*, cause riunite 188-190/80, *Raccolta*, p. 2545.
Per quanto riguarda la Commissione, alcune competenze normative autonome sono previste dal Trattato, ad es. nel caso dell'art. 86, par. 3 TCE relativo alle direttive sui servizi di interesse economico generale.

18 A riguardo la Corte di giustizia ha chiarito: "(…) se l'art. 202, terzo trattino, disciplina la questione dell'attuazione in modo uniforme degli atti di base del Consiglio o di quest'ultimo e del Parlamento europeo e, in tal modo, la ripartizione delle competenze di esecuzione tra il Consiglio e la Commissione, tale disposizione non riguarda la ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri", sentenza 18 gennaio 2005, causa C-257/01, *Commissione c. Consiglio*, *Raccolta*, p. I-345, punto 66.

19 V. sentenza del 24 ottobre 1989, causa 16/88, *Commissione c. Consiglio*, cit.

20 V. COM(2001)428 def./2 del 5 agosto 2001. V. tra i lavori più recenti, A. L. Valvo, *Contributo allo studio della governance nell'Unione Europea*, Milano, 2005; P. Ponzano, *La governance europea: dal libro bianco della Commissione al Trattato costituzionale*, in *DUE*, 2006, p. 167 ss.; G. P. E. Walzenbach (ed.), *European Governance: Policy Making Between Politicization And Control*, Aldershot, 2006; C. Möllers, *European Governance: Meaning and Value of a Concept*, in *CML Rev.*, 2006, p. 313 ss.
Un'originale ricostruzione del fenomeno della comitologia, che utilizza *ante litteram* la chiave di lettura politologia della *governance*, proponendo una nuova categoria denominata "infranazionalismo" (da collocare accanto a "intergovernativo" e "sovranazionalismo"), è offerta da J. H. H. Weiler, *Epilogue: "Comitology" as Revolution—Infranationalism, Constitutionalism and Democracy*, in C. Joerges, E. Vos (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law And Politics*, Oxford, 1999, p. 337 ss. (saggio pubblicato in italiano con il titolo, *La Comitologia: infranazionalismo, costituzionalismo e democrazia*, in J. H. H. Weiler, *La costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, p. 597 ss.).

21 V. Parlamento europeo, Consiglio, Commissione, Progetto Interistituzionale "Legiferare meglio": "Nelle proposte di direttiva la Commissione ha cura di rispettare un equilibrio adeguato tra i principi generali e le disposizioni dettagliate, in modo da evitare un eccessivo ricorso alle misure di esecuzione comunitarie." (par. 13), *GUUE* C 321, 31 dicembre 2003, p. 1 ss. La questione della scelta dello strumento legislativo è oggetto, tra l'altro, della procedura di valutazione di impatto, v. i documenti della Commissione, Comunicazione in materia di valutazione d' impatto, COM(2002)276 def. del 5 giugno 2002 e Impact Assessment Guidelines, SEC(2005)791, 15 June 2005. Per una analisi della migliore qualità legislativa a livello comunitario e nazionale,

Per quanto riguarda la prima prospettiva, i comitati rappresentano uno strumento di dialogo e di incontro tra/con le pubbliche amministrazioni nazionali, nonché di mediazione degli interessi comunitario e nazionali. L'equilibrio istituzionale ricava un sicuro valore aggiunto dalla condivisione delle misure normative proposte dalla Commissione e dalle competenze specifiche dei rappresentanti degli Stati membri, che devono successivamente applicare quelle regole negli ordinamenti nazionali.

In relazione alla seconda prospettiva, occorre ricordare che il ricorso allo strumento della direttiva piuttosto che al regolamento comporta una maggiore attività di esecuzione. In generale, l'adozione diretta della regolamentazione esecutiva appare più idonea ad assicurare una maggiore flessibilità e capacità di adeguamento all'evoluzione tecnico-scientifica e all'andamento dei mercati. Naturalmente nel quadro di principi, norme e indirizzi fissati dal legislatore.

3. La gerarchia delle fonti del diritto comunitario derivato resta, com'è stato opportunamente evidenziato in dottrina[22], uno dei nodi della costruzione comunitaria. Il sistema giuridico comunitario è fondato sulla competenza e non esistono criteri formali che consentano di ancorare a parametri di legittimità la norma di rango inferiore. Nel TCE, la previsione dell'uno o dell'altro tipo di atto non si lega ad una diversità di forza (rango), ma alla funzione e alle finalità che si intende perseguire. Il conflitto di norme basato sul principio gerarchico, pur ipotizzabile tra norme di settori diversi di competenza, appare assai limitato al di fuori del funzionamento di delega vero e proprio[23].

In questo quadro istituzionale si colloca la questione della riproducibilità nel diritto comunitario della dicotomia, tipica degli ordinamenti nazionali, tra norme di carattere legislativo e regolamentare. Nella maggior parte dei sistemi costituzionali coesistono due nozioni di "legge": il primo basato sul contenuto a carattere generale ed impersonale (legge in senso materiale); il secondo riferito al procedimento che coinvolge il parlamento come legislatore (legge in senso formale)[24]. Quest'ultima nozione è quella di gran lunga prevalente, anche se oggetto di una progressiva erosione a favore della tendenza verso la delegificazione,

---

v. da ultimo, Comunicazione della Commissione, Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea, del 14 novembre 2006, COM(2006)689 def.

22 V. il fondamentale lavoro di A. Tizzano, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *DUE*, 1996, p. 57 ss.

23 Sulla questione delle misure di esecuzione in riferimento alla base giuridica e alla validità, v. per tutti E. Cannizzaro, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in *DUE*, 2005, p. 651 ss.

24 Viene usata la terminologia *loi*, *Gesetz*, *legge*, *ley* in contrapposizione a *règlement*, *Verordnung*, *regolamento*, *reglamento*. In materia v., tra l'altro, le opere classiche di: G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, Freiburg, 1887 (rist. 1964); H. Heller, *Staatslehre*, Leiden, 1934 (trad. it. *Dottrina dello Stato*, Napoli, 1988). Per l'applicazione agli sviluppi del Trattato costituzionale, v. F. Bilancia, *Considerazioni critiche sul concetto di "legge europea"*, in *Scritti in ricordo di Giovanni Motzo*, Napoli, 2004, p. 51 ss.; J. Ziller, *National Constitutional Concepts in the New Constitution for Europe*, in *EuConst.*, 2005, p. 247 ss. e p. 452 ss.

che risponde all'esigenza di liberare il processo decisionale legislativo dalla trattazione di aspetti di minore rilievo politico[25].

Il TCE non definisce in alcun modo le "competenze di esecuzione", ma secondo la Corte di giustizia il potere legislativo deve definire gli "elementi essenziali" e non può delegare il potere di operare delle scelte politiche[26]. Logica giuridica vuole, infatti, che un provvedimento esecutivo non possa emendare, aggiornare o completare gli "aspetti essenziali" delle disposizioni normative. A parte questo principio fondamentale, il legislatore comunitario può delegare ampi poteri alla Commissione per l'emanazione di norme di applicazione degli elementi essenziali dell'atto di base[27].

---

[25] Nell'ordinamento italiano, l'art. 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988 n. 400 conferisce la capacità di deroga ad atti privi di forza di legge nei confronti di atti legislativi. Per quanto riguarda l'adattamento alle norme comunitarie, la suddetta norma è richiamata dalla legge 4 febbraio 2005 n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, *GURI* n. 37, 15 febbraio 2005). L'art. 11 prevede l'attuazione in via regolamentare e amministrativa di direttive nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma della Costituzione, già disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge. In generale, sulla riforma, v. G. Contaldi, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge La Pergola*, in *DUE*, 2005, p. 515 ss.

[26] V. sentenze del 6 luglio 2000, causa C-356/97, *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen*, *Raccolta*, p. I-5461, punto 21 e del 27 ottobre 1992, causa C-240/90, *Germania c. Commissione*, *Raccolta*, p. I-5383, punto 36.

[27] Ancor prima della entrata in vigore della decisione comitologia, la Corte di giustizia aveva stabilito: "come si desume dal sistema del trattato e dalle esigenze concrete, i poteri attribuiti dal Consiglio alla Commissione per l'attuazione delle norme del trattato vanno interpretati estensivamente (…) i limiti di questa competenza vanno definiti con riferimento più agli obiettivi generali essenziali (…) che al senso letterale della delega". Tuttavia, non è possibile permettere "alla Commissione di affidare ad uno Stato membro il compito di stabilire, sotto forma di provvedimenti d'attuazione, le norme sostanziali di base, che sarebbero così sottratte all'eventuale controllo del Consiglio", sentenza della Corte di giustizia del 30 ottobre 1975, causa 23/75, *Rey Soda*, *Raccolta*, p. 1279. V. anche sentenza del 19 novembre 1998, causa C-159/96, *Portogallo c. Commissione*, *Raccolta*, p. I-7379 in materia politica commerciale. A favore della legittimità dell'inclusione del potere nelle competenze di esecuzione, v. sentenze del 17 dicembre 1970, causa 25/70, *Koester*, *Raccolta*, p. 1161, punto 6 della motivazione, e del 27 ottobre 1992, *Germania c. Commissione*, cit. punti 38-39. Per quanto riguarda i criteri applicabili alle misure di salvaguardia, v. sentenza del 5 luglio 1988, causa 291/86, *Central-Import Muenster*, *Raccolta*, 1988, p. 3679. La Corte di giustizia ha ritenuto ad esempio che la nozione di operatore in una organizzazione di mercato rientri negli elementi che presentano un carattere essenziale per la materia considerata e che, pertanto, devono essere riservati alla competenza del Consiglio, v. sentenze del 27 ottobre 1992, *Germania c. Commissione*, cit., punti 35 e 36 e 14 ottobre 1999, causa C-104/97, *Atlanta c. Commissione e Consiglio*, *Raccolta*, I-6983, punto 76. Il confine è assai labile perché vi possono essere elementi "non essenziali" necessari al funzionamento di un mercato piuttosto che ad un indirizzo politico in materia, v. sentenza della Corte di giustizia del 29 febbraio 1996, cause riunite C-296/93 e C-307/93, *Francia e Irlanda c. Commissione*, *Raccolta*, p. I-795, punto 17, in cui si afferma un principio alquanto macabro: "Una misura consistente nella limitazione del peso delle carcasse che possono essere oggetto di intervento non può essere considerata quale elemento essenziale della materia da disciplinare tale da dover essere stabilita dal Consiglio (…). Infatti, una siffatta misura, benché possa determinare un

La delega di esecuzione deve contenere una chiara definizione delle finalità dell'atto esecutivo. In generale, per quanto riguarda i principi della delega, la Corte di giustizia ha precisato nella recente sentenza *Tralli/Banca centrale europea*[28], che: il contenuto non può esorbitare i poteri dell'organo delegante; le condizioni devono essere identiche a quelle dell'esercizio diretto dei poteri (ad es. requisiti di motivazione e di pubblicazione); occorre una decisione *ad hoc* di trasferimento dei poteri; l'oggetto può riguardare "soltanto poteri esecutivi, esattamente definiti".

Anche il Parlamento europeo ha ribadito più volte la posizione secondo cui la comitologia ha come scopo l'adozione di misure di esecuzione corrispondenti alle pertinenti disposizioni dell'atto di base e non può essere considerata, in alcun modo, come un sistema semplificato per l'adozione di disposizioni legislative[29].

Le caratteristiche tecniche che portano a distinguere tra normativa legislativa ed esecutiva sono facilmente riconoscibili nel diritto comunitario quando le norme promanano dallo stesso organo. Ad esempio in materia di concorrenza, quando la Commissione può adottare le due tipologie di norme, la distinzione appare non dissimile da quella degli ordinamenti nazionali: l'atto generale fissa i principi e quelli di esecuzione forniscono dettagli ed elementi pratici che consentono di incidere sulla sfera giuridica dei destinatari. Così, atti secondari vincolanti consentono ai principi generali di essere meglio dettagliati e specificati ed atti di indirizzo e orientamento forniscono indicazioni agli operatori sulla prassi applicativa[30].

4. L'art. 202, terzo trattino TCE[31] impiega più volte il termine "Consiglio". È evidente che l'interpretazione evolutiva di questo termine, a seguito dell'am-

nuovo indirizzo nella produzione della carne bovina, è diretta ad attuare in modo adeguato il meccanismo d'intervento istituito dal Consiglio, al fine di far fronte allo squilibrio strutturale esistente (…)".

28 Sentenza della Corte di giustizia del 26 maggio 2005, causa C-301/02, *Carmine Salvatore Tralli c. Banca centrale europea*, *Raccolta*, p. I-4071 ss. Secondo la Corte di giustizia, se il caso Meroni riguardava la delega ad organismi di diritto privato, a maggior ragione un'istituzione o un organismo comunitario è abilitato a prevedere una delega di poteri a suoi organi in materia di gestione del suo personale. V. anche sentenza del 14 ottobre 2004, causa C-409/02P, *Pflugradt c. BCE*, *Raccolta*, p. I-9873, punto 34.

29 V. ad es. Relazione Karl von Wogau sull'attuazione della legislazione nel quadro dei servizi finanziari, Parlamento europeo, Commissione per gli affari costituzionali, A5-0011/2002 del 23 gennaio 2002, spec. par. 3.

30 A titolo esemplificativo si può fare riferimento alla modifica del regolamento sulle concentrazioni, che ha comportato non solo l'adozione di un nuovo regolamento di esecuzione ma anche modifiche corrispondenti alle comunicazioni sulla procedura semplificata e sulle restrizioni accessorie; l'adozione di una nuova comunicazione sulla ripartizione dei casi; nuovi orientamenti sulla valutazione delle concentrazioni orizzontali. V. Commissione, Relazione sulla politica di concorrenza 2004, SEC(2005)805 def., 17 giugno 2005, p. 62 ss.

31 La norma è stata introdotta dall'Atto unico con l'obiettivo di sollevare il legislatore dalla trattazione di problemi tecnici o troppo dettagliati, soprattutto nella prospettiva della crescita

pliamento del ruolo legislativo del Parlamento europeo, non può che essere nel significato di "legislatore"[32]. In ogni caso, la Corte di giustizia ha affermato ripetutamente il principio che il Consiglio può riservarsi competenze di esecuzione solo sulla base di una adeguata motivazione e della necessità di un'applicazione uniforme negli Stati membri[33].

L'interpretazione più controversa riguarda la frase: "Esso può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione". Se

esponenziale della normativa comunitaria sul mercato interno. V. C. Blumann, *Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de 1'Acte unique européen*, in *RTDE*, 1988, p. 23 ss.; C.-D. Ehlermann, *Compétences d'exécution conférées à la Commission-la nouvelle décision-cadre du Conseil*, in *RMC*, 1988, p. 232 ss. Prima dell'Atto unico la legittimità della delega di poteri di esecuzione era stata confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 1970, causa 41/69, *Chemiefarma c. Commissione*, *Raccolta*, p. 661. In dottrina, v. tra gli altri, E. Vos, *The Rise of the Committees*, in *ELJ*, 1997, p. 210 ss.; K. ST. C. Bradley, *The European Parliament and Comitology*: *On the Road to Nowhere?*, in *ELJ*, 1997, p. 230 ss.; G. Haibach, *Comitology: A Comparative Analysis of the Separation and Delegation of Legislative Powers*, in *Maastricht JECL*, 1997, p. 373 ss.; H. Kortenberg, *Comitologie: le retour*, in *RTDE*, 1998, p. 317 ss.; F. Bignami, *The Democratic Deficit in European Community Rulemaking: A Call for Notice and Comment in Comitology*, in *Harvard JLJ*., 1999, p. 451 ss.; C. Joerges, E. Vos (eds.), *op. cit.*; P. Criscuolo, *La comitologia: problemi teorici e vantaggi pratici*, in *CI*, 1999, p. 737 ss.; K. Lenaerts, A. Verhoeven, *Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, in *CML Rev.*, 2000, p. 645 ss.*;* S. Gozi, *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2001, p. 109 ss.; M. Andenas, A. Türk (eds.), *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, Boston, 2000; D. Gueguen, C. Rosberg, *Comitology and Other EU Committees and Experts Groups: The Hidden Power of the EU, finally a Clear Explanation*, Brussels, 2004; R. Adam, *Commento all'art. 202*, in A. Tizzano (a cura di), *op. cit.* p. 994 ss.; M. Savino, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità negli ordinamenti compositi*, Milano, 2005. Per la particolare completezza e approfondita ricostruzione storico-istituzionale, si segnala la monografia di C. F. Bergström, *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford, 2005. In materia esiste anche una vastissima letteratura politologica, v., tra gli altri, C. Joerges, J. Neyer, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology*, in *ELR*, 1997, p. 273 ss.; A. Ballmann, *Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union*, in *International Organization*, 2002, p. 551 ss.; R. Dehousse, *Comitology: Who Watches the Watchmen?*, in *JEPP*, 2003, p. 798 ss.; M. A. Pollack, *Control Mechanism Or Deliberative Democracy?: Two Images of Comitology*, in *Comparative Political Studies*, 2003, p. 125 ss.

[32] Sentenza della Corte di giustizia del 2 ottobre 1997, causa C-259/95, *Parlamento c. Consiglio*, *Raccolta*, p. I-5303, punto 26.

[33] V. da ultimo la sentenza 18 gennaio 2005, causa C-257 01, *Commissione c. Consiglio*, *Raccolta*, p. I-345, punto 66, che riguardava un ricorso d'annullamento di due regolamenti del Consiglio in materia di esame di visti e controlli e sorveglianza alle frontiere, che riservano al Consiglio competenze esecutive relative a disposizioni dettagliate e modalità pratiche e che attribuiscono agli Stati membri la competenza di modificare alcune disposizioni. I provvedimenti in oggetto erano stati comunitarizzati con l'*acquis* di Schengen. La Corte di giustizia ha ritenuto legittima la riserva nel passaggio dal terzo al primo pilastro, perché adeguatamente motivata (il ruolo più ampio degli Stati membri in materia di visti e di sorveglianza delle frontiere, nonché la sensibilità di tali settori, in particolare per quanto riguarda le relazioni politiche con gli Stati terzi) e perché "(…) non è dimostrato che era opportuno ricorrere a una procedura di aggiornamento uniforme per garantire un'applicazione efficace o corretta".

riferita al "legislatore", Consiglio e Parlamento potrebbero esercitare insieme una competenza di esecuzione; altrimenti, il Parlamento ne resterebbe escluso. L'interpretazione prevalente è stata, sinora, nel senso che l'intervento del Parlamento è limitato al controllo e non alla gestione degli atti di esecuzione. Una competenza di esecuzione normativa "diretta" da parte del Parlamento non trova spazio nell'interpretazione evolutiva del diritto comunitario "a Trattato invariato". Solo l'entrata in vigore del Trattato costituzionale, che prevede un potere di avocazione della delega di potere esecutivo, potrà determinare questa evoluzione istituzionale.

Per quanto riguarda il potere di adottare la decisione comitologia, l'interpretazione dell'art. 202, terzo trattino TCE ne consente l'attribuzione solo al Consiglio, considerato l'obbligo ivi previsto di "consultare" il Parlamento[34].

Per l'individuazione della tipologia del comitato, che svolge compiti di sostegno, completamento e sorveglianza della Commissione nell'emanazione delle misure di esecuzione, la scelta è quella determinata dall'atto legislativo di base. Nei comitati, gli Stati membri esprimono il diritto di voto esercitando un ruolo di diversa intensità a seconda della procedura della decisione comitologia. In linea di principio, quando nell'atto legislativo di base si preveda l'adozione di "misure di portata generale in applicazione di disposizioni essenziali" o "l'adeguamento/aggiornamento di disposizioni non essenziali" dovrebbe essere adottata la "procedura di regolamentazione"[35].

Il progetto di misure di esecuzione presentato è adottato dalla stessa Commissione quando il comitato ha espresso un parere favorevole a maggioranza qualificata. In caso contrario, la Commissione trasforma il "progetto" in una "proposta" al Consiglio, che, a maggioranza qualificata, può adottarla oppure rinviarla alla Commissione (art. 5 decisione comitologia).

---

[34] In senso contrario, cfr. la originaria proposta della Commissione di emendamento della decisione comitologia che prevedeva, tra l'altro un regolamento comitologia del Parlamento e del Consiglio per gli atti adottati secondo la procedura di codecisione COM(2001)789 def. del 27 dicembre 2001, *GUUE* C 75E, 26 marzo 2002, pag. 385 ss. Questa proposta, se accettata, avrebbe infranto il tabù interpretativo secondo cui la decisione comitologia non può essere altro che un atto del "Consiglio da solo", ma l'*iter* legislativo ha dimostrato esattamente il contrario. V. *infra*, par. 7.

[35] V. art. 2, lettere a) e b), decisione comitologia. La Corte ha indicato i criteri distintivi indicati tra comitati di gestione e di regolamentazione nelle sentenze *Life III* (2003) e *Forest Focus* (2006). Dopo aver affermato che la scelta di una o dell'altra procedura di comitologia non è vincolante ma richiede solo un obbligo di motivazione, ha così chiarito i criteri di distinzione: i comitati di gestione sono preferibili quando nell'atto di base vi è la previsione di misure di portata generale in un quadro di azioni sufficientemente sviluppato (i principi in base ai quali la Commissione può, su proposta degli Stati membri, approvare i progetti da finanziare con un aiuto); i comitati di regolamentazione quando nell'atto di base vi è la previsione di misure di portata generale in un quadro di azione ampio e generale (di sviluppo di un sistema specifico, piuttosto che di attuazione di aspetti chiaramente definiti). V. sentenze della Corte di giustizia del 21 gennaio 2003, causa C-378/00, *Commissione c. Parlamento e Consiglio (Life III)*, *Raccolta*, p. I -937 e del 23 febbraio 2006, causa C-122/04, *Commissione c. Consiglio e Parlamento (Forest Focus)* (non ancora pubblicata).

Quando l'atto di base sia stato adottato secondo la procedura di codecisione, il Parlamento è titolare di un "diritto di intervento" nel processo decisionale, che è improprio qualificare come "potere di controllo" (*right of scrutiny*, *droit de regard*), considerato il suo impatto non vincolante sulla procedura[36]. Il Parlamento manifesta questo diritto di intervento nei confronti della Commissione tramite una risoluzione motivata quando ritenga che il progetto di misura ecceda le competenze di esecuzione (*ultra vires*)[37], mentre può "informare" il Consiglio su una sua eventuale posizione contraria[38]. Peraltro, il Parlamento ha continuato a richiedere non solo un effettivo potere di controllo sulle misure di esecuzione, ma anche di modificare la regola asimmetrica che consente solo al Consiglio di avocare a sé i poteri delegati alla Commissione[39].

Per quanto riguarda il diritto di informazione, il Parlamento europeo riceve dalla Commissione tutta la documentazione circa i lavori dei comitati[40]. Il principio della trasparenza per il pubblico è assicurata dal registro comitologia dei documenti trasmessi al Parlamento europeo[41].

5. La ricostruzione della divisione verticale dei poteri risulta più chiara nella nuova formulazione del Trattato costituzionale, che riordina il sistema delle fonti normative (articoli da I-33 a I-39). Tuttavia, i rapporti tra "legge europea" e "regolamenti europei" non sono improntati ad un principio generale di carattere gerarchico, ma risentono ancora del principio dei poteri nominati, secondo la disciplina delle competenze materiali (Parte III)[42].

---

36 Salvo che l'effetto di determinare l'obbligo di una breve e risibile pausa di sospensione (un mese) prima dell'adozione del progetto di misura.

37 Art. 8, decisione comitologia.

38 Art. 5, par. 5. Specifiche modalità procedurali facilitano l'esercizio del potere di adottare una Risoluzione a riguardo, v. accordo tra Parlamento europeo e Commissione del 26 maggio 2005, Allegato alla decisione del Parlamento europeo sulla revisione dell'accordo quadro tra il Parlamento europeo e la Commissione (2005/2076/ACI), *GUUE* C 117 E, 18 giugno 2006, p. 123 ss. Il suddetto accordo, al par. 35, dichiara ancora in vigore l'accordo tra Parlamento europeo e Commissione relativo alle modalità di applicazione della decisione comitologia, *GUCE* L 256, 10 ottobre 2000, p. 19 ss. (prevalentemente in materia di trasmissione di atti).

39 Art. 5, par. 6, decisione comitologia.

40 Art. 7, par. 3, decisione comitologia. Si tratta, in particolare, di: progetti di misure, ordini del giorno, votazioni e resoconti sommari, elenchi degli organismi cui appartengono i membri dei comitati.

41 Registro comitologia, disponibile *on line*, dei documenti trasmessi dalla Commissione al Parlamento, a partire dal secondo semestre 2003. I documenti sono accessibili al pubblico dopo la votazione in sede di comitato o dopo l'adozione finale delle misure, salvo motivi di sicurezza o interessi commerciali.

42 P. Acconci, *Quale gerarchia delle fonti nel nuovo diritto dell'Unione?*, in *DUE*, 2005, p. 253 ss.; E. Cannizzaro, *Gerarchia e competenza*, cit.; C. M. Alves, *La hiérarchie du droit dérivé unilatéral à la lumière de la Constitution européenne: révolution juridique ou sacrifice au nominalisme?*, in *CDE*, 2004, p. 698 ss.; A. Von Bogdandy, F. Arndt, J. Bast, *Legal Instruments in European Union Law and their Reform: A Systematic Approach on an Empirical Basis*, in *YEL*, 2004, p. 91 ss.; U. Haltern, *The Dawn of the Political: Rethinking the Meaning of Law in European Integration*, in *RSDIE*, 2004, p. 585 ss.; V. K. Lenaerts, M. Desomer, *Towards a Hierarchy*

Il dibattito sulla semplificazione degli atti giuridici nella Convenzione e nella Conferenza intergovernativa (CIG) ha portato il Trattato costituzionale ad un riordino della tipologia e gerarchia delle fonti nelle due categorie degli atti legislativi e non-legislativi. La qualifica di atto legislativo spetta alla legge europea e alla legge quadro europea (art. I-33), mentre il regolamento europeo e la decisione europea, che pure hanno carattere obbligatorio, sono definiti come atti non-legislativi.

Il Trattato costituzionale disciplina le competenze in materia di esecuzione, sottoponendole ad un quadro di principi e modalità. Le competenze esecutive vengono sottoposte a due differenti regimi: "regolamenti europei delegati" (art. I-36) e "regolamenti europei d'esecuzione" (art. I-37).

I regolamenti europei delegati non possono riguardare gli elementi "essenziali" della legge (o della legge quadro), che restano nei poteri di Parlamento e Consiglio. Essi possono completare o modificare elementi "non essenziali", che sono delegabili, con chiara delimitazione di obiettivi, contenuto, portata e durata (art. I-36)[43], senza il concorso della comitologia. Ciascuno dei due organi legislativi ha il potere di sospensione dell'entrata in vigore o di avocazione della delega. Si prevede così la parificazione del Parlamento al Consiglio nel ruolo di co-legislatore, risultato finale di una sua costante rivendicazione istituzionale.

Per gli atti esecutivi diversi dai regolamenti delegati, appare particolarmente rilevante l'esplicita e prominente riaffermazione della competenza prioritaria degli Stati membri per l'attuazione degli atti normativi[44], salvo che nei casi nei quali siano "necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione"[45]. Quando le competenze esecutive a livello comunitario sono giustificate dalla necessità di attuazione uniforme, esse possono essere conferite alla Commissione, oppure eccezionalmente al Consiglio in casi specifici debitamente motivati.

Peraltro, nel Trattato costituzionale il sistema della comitologia continua ad applicarsi: regole e principi generali relativi alle modalità di controllo si prevede siano fissate da una "legge europea", adottata secondo la procedura legislativa ordinaria, e, pertanto, non più esclusivamente dal Consiglio (art. I-37, par. 3). Nel testo si precisa che queste modalità riguardano il potere di "controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione". Questa formulazione non sembra modificare sostanzialmen-

---

of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures, in *ELJ*, 2005, p. 744 ss.; J. Bering Liisberg, *The EU Constitutional Treaty and its Distinction between Legislative and Non-Legislative Acts – Oranges into Apples?*, in *Jean Monnet Working Paper* 01/06; G. Bermann, *Executive Power in the New European Constitution*, in *Int. J. Const. Law*, 2005, p. 440 ss.; U. Villani, *Principi democratici e diritti fondamentali nella "Costituzione europea"*, in *CI*, 2005, p. 643 ss., spec. p. 651 ss.

43 In questo caso, la Commissione adotta regolamenti delegati che "completano o modificano determinati elementi non essenziali" della legge (o della legge quadro).

44 "Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione" (art. I-37, par. 1).

45 *Ivi*, par. 2.

te l'equilibrio istituzionale oggi esistente, rende tuttavia esplicito che i comitati non sono in rapporto gerarchico con il Consiglio e costituiscono "organi secondari rappresentativi" degli Stati membri. Pertanto, in teoria, l'applicazione radicale di questo principio potrebbe anche portare a ridimensionare il ruolo della Commissione all'interno dei comitati oppure al conferimento di una soggettività giuridica. È probabile, però, che la comitologia, pur ridimensionata dalla esclusione di ogni intervento in materia di regolamenti delegati, continui ad avere un funzionamento comparabile con quello attuale.

Resta una sostanziale disomogeneità tra le diverse utilizzazioni del *nomen juris* di "regolamento europeo". Ad esempio nel settore della concorrenza, il regolamento europeo assume un valore di atto normativo primario considerato che la legge europea non può entrare in quel settore (riserva di regolamento europeo)[46]. In questi casi, la riserva attribuisce un potere normativo esclusivo al Consiglio ed alla Commissione, con conseguente estromissione del Parlamento europeo dal potere legislativo in un determinato settore[47]. Si tratta in sostanza di uno modo per conservare inalterato l'attuale equilibrio istituzionale. Altrettanto ambigui restano il contenuto e gli effetti del regolamento europeo, che non avrà una natura univoca, in quanto potrà avere le caratteristiche alternative del regolamento o della direttiva comunitaria.

In definitiva, con il Trattato costituzionale, l'intreccio degli interessi rappresentati dei soggetti in gioco emerge più chiaramente nella strategia dei poteri e contropoteri (*check and balances*): da un lato Parlamento e Consiglio controllano i regolamenti delegati e dispongono del diritto di avocazione della delega, dall'altro gli Stati membri controllano i regolamenti di esecuzione della Commissione.

6. Come abbiamo detto, i comitati che operano nel settore dei servizi finanziari[48] sono caratterizzati da un modello originale di cooperazione tra Comunità

---

46 L'art. III-163 prevede che le disposizioni del Trattato in materia di concorrenza vengano adottate da regolamenti europei (adottati dal Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo), che a loro volta vengono attuati attraverso decisioni adottate dalla Commissione. Il ricorso a regolamenti europei di questo genere è previsto anche in materia di movimenti di capitali e di trasporti.

47 V. G. Gaja, *L'ambiguità del nuovo regolamento europeo*, in *RDI*, 2005, p. 151 ss.: "Sarebbe stato quanto meno opportuno delineare il sistema delle fonti in modo più trasparente, formulando esplicitamente nel nuovo Trattato quelle acquisizioni della giurisprudenza comunitaria rispetto agli atti delle istituzioni che si intendevano mantenere ferme. Volendo poi innovare nella definizione degli atti, si sarebbe dovuto comunque evitare di costruire un atto proteiforme, destinato a suscitare nell'applicazione difficoltà pratiche consistenti", spec. p. 153.

48 In dottrina, v. tra gli altri, R. M. Lastra (ed.) *The Reform of the International Financial Architecture*, London, Boston, 2001; N. Moloney, *EC Securities Regulation*, Oxford, 2002; Y. V. Avgerinos, *Essential and Non-essential Measures: Delegation of Powers in EU Securities Regulation*, in *ELJ*, 2002, p. 269 ss.; Id., *Regulating and Supervising Investment Services in the EU*, London, 2003; M. Andenas, Y. V. Avgerinos (eds.), *Financial Markets in Europe, Towards a Single Regulator?*, The Hague, 2003; J. J. M. Kremers, D. Schoenmaker, P. Wierts (eds.), *Financial Supervision in Europe*, Cheltenham, 2003; Y. V. Avgerinos, *EU Financial Market Supervision*

e Stati membri che riguarda sia la fase legislativa che la fase dell'esecuzione a livello comunitario e nazionale. Questa procedura, adottata dal Consiglio europeo di Stoccolma del 23 e 24 marzo sulla base del rapporto del Comitato dei Saggi (Lamfalussy), riguarda anche la comitologia di cui costituisce ormai una variante *ad hoc*[49].

In generale, si tratta di una meccanismo decisionale, organizzato su quattro livelli con una forte integrazione/coesione tra ordinamenti comunitario e nazionali. Appare particolarmente emblematico della ricerca di nuovi equilibri istituzionali verticali e orizzontali, che appaiono emergere anche in altre politiche settoriali, quali ad esempio le telecomunicazioni. Il tratto prevalente dell'evoluzione istituzionale riguarda l'alleggerimento della normativa legislativa comunitaria a fronte di un incremento della normativa di esecuzione a livello comunitario e nazionale.

Il suddetto modello decisionale è stato messo a punto per superare la lentezza del procedimento legislativo comunitario, determinata dalle particolari difficoltà della formazione della volontà decisionale a livello delle istituzioni e degli Stati membri, in un settore tecnicamente complesso. Altra importante motivazione è costituita dalla rigidità della legislazione comunitaria di settore, che conteneva disposizioni obsolete in mancanza di meccanismi di adeguamento all'evoluzione dei mercati. Così, anche l'attuazione a livello nazionale risentiva del-

Revisited: The European Securities Regulator, New York, 2003; K. Howell, *Europeanization, European Integration and Financial Services*, London, 2004; E. Ferran, *Building an EU Securities Market*, Cambridge, 2004; E. Wymeersch, *The Future of Financial Regulation and Supervision in Europe*, in *CML Rev.*, 2005, p. 987 ss.

[49] Il Consiglio europeo di Stoccolma del 23 e 24 marzo 2001 prevedeva per il Parlamento un ruolo più attivo rispetto ai canoni della decisione comitologia: "Se il Parlamento europeo stabilisce che il progetto di misure presentato dalla Commissione supera i poteri di esecuzione previsti nella legislazione quadro, la Commissione si impegna a riesaminare urgentemente tali progetti di misure, tenendo nella massima considerazione la posizione del Parlamento europeo e motivando l'iniziativa che intende prendere". La Commissione si impegnava a disporre anche incontri informali con le competenti commissioni del Parlamento, nonché a consentire un'estensione del "tempo di reazione" del Parlamento ai progetti di misure di esecuzione (da uno a tre mesi), v. lettera del 2 ottobre 2001, indirizzata dal Commissario per il mercato interno al Presidente della Commissione economica e monetaria del PE, Randzio-Plath, dichiarazioni del 5 febbraio 2002 (*on line* sul sito della Direzione Mercato interno della Commissione) e dichiarazione rilasciata dinanzi al Parlamento dal Presidente della Commissione Prodi il 5 febbraio 2002, SPEECH/02/44 V. anche Dichiarazione n. 8 relativa all'art. I-36 allegata al Trattato costituzionale: "La Conferenza prende atto dell'intenzione della Commissione di continuare a consultare gli esperti nominati dagli Stati membri nell'elaborazione dei progetti di regolamenti europei delegati nel settore dei servizi finanziari, secondo la sua prassi costante".
Così l'accordo tra Parlamento europeo e Commissione del 26 maggio 2005, Allegato alla decisione del Parlamento europeo cit. precisa: "In ordine alle misure di esecuzione in materia di valori mobiliari, banche ed assicurazioni, la Commissione conferma l'impegno assunto in occasione della seduta plenaria del 5 febbraio 2002 e ribadito il 31 marzo 2004. In particolare, la Commissione si impegna a tenere conto in massimo grado della posizione del Parlamento e di ogni risoluzione che esso adotti in merito a eventuali misure di attuazione che vadano al di là dei poteri di esecuzione previsti nell'atto di base; in tali casi, essa si adopera per raggiungere una soluzione equilibrata" (punto 35).

l'ambiguità intrinseca di alcune norme, con conseguente remora della Commissione a intraprendere procedure d'infrazione.

Lo schema del modello decisionale applicabile al settore è il seguente: al primo livello si colloca l'attività legislativa (principi generali ed elementi essenziali della materia); al secondo livello la Commissione elabora i progetti di esecuzione tramite la procedura comitologia; al terzo livello si svolge il coordinamento delle autorità nazionali di regolamentazione e vigilanza sulle misure da applicare negli Stati membri; al quarto livello gli Stati membri attuano le norme e gli orientamenti adottati nei livelli precedenti[50].

I comitati finanziari creano così un "ambiente normativo europeo", la cui principale innovazione per la comitologia[51] consiste nella creazione di comitati di applicazione (comitati di terzo livello), costituiti dalle autorità nazionali. Questi comitati si collegano direttamente alla Commissione, consentendo una attuazione omogenea negli Stati membri e un'influenza reciproca tra le autorità degli Stati membri (coordinamento alla pari o *peer-to-peer*)[52].

---

[50] Tramite l'adozione di atti legislativi, esecutivi del governo o delle autorità di vigilanza e misure di autoregolamentazione e co-regolazione dei soggetti coinvolti.

[51] Il modello decisionale (Lamfalussy) è stato applicato, a partire dal 2001, nel settore dei valori mobiliari e, successivamente, in quello delle banche e delle assicurazioni. Nel settore dei servizi mobiliari, la Commissione è assistita dal Comitato europeo dei valori mobiliari, v. decisione 2004/8/CE della Commissione, del 5 novembre 2003, che modifica la decisione 2001/528/CE che istituisce il comitato europeo dei valori mobiliari (ESC), *GUUE* L 3, 7 gennaio 2004, p. 33 e dal Comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari composto dai presidenti delle autorità nazionali (CESR), v. decisione 2004/7/CE della Commissione, del 5 novembre 2003, che modifica la decisione 2001/527/CE che istituisce il comitato delle autorità europee di regolamentazione dei valori mobiliari, *GUUE* L 3, 7 gennaio 2004, p. 32. Il CESR interviene sia al secondo livello, con funzioni consultive sul merito delle misure di attuazione da adottare, sia al terzo livello, quale organo di coordinamento e di indirizzo per l'applicazione del diritto comunitario; definisce linee direttrici *standard* comuni per l'adozione di norme regolamentari a livello nazionale, adotta raccomandazioni interpretative comuni, opera una comparazione e riesame delle prassi regolamentari nazionali. Per quanto riguarda tutti gli altri comitati dei servizi finanziari secondo il modello Lamfalussy, v. la direttiva 2005/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2005 (che modifica le direttive 73/239/CEE, 85/611/CEE, 91/675/CEE, 92/49/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e le direttive 94/19/CE, 98/78/CE, 2000/12/CE, 2001/34/CE, 2002/83/CE e 2002/87/CE) al fine di istituire una nuova struttura organizzativa per i comitati del settore dei servizi finanziari, *GUUE* L 79, 24 marzo 2005, p. 9 ss. V. a riguardo l'interessante parere della BCE del 20 febbraio 2004, in *GUUE* C 58, 6 marzo 2004, p. 23.
Per un quadro generale del settore, v. Libro verde del 3 maggio 2005 sulla politica in materia di servizi finanziari (2005-2010), COM(2005)177 def. e Libro Bianco, dell'1 dicembre 2005, La politica dei servizi finanziari per il periodo 2005-2010, COM(2005)629 def.
Per gli altri settori ai quali è stato esteso il modello Lamfalussy, v. decisione 2004/9/CE della Commissione del 5 novembre 2003 che istituisce il comitato europeo delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali, *GUUE* L 3, 7 gennaio 2004, p. 34 s.; decisione della Commissione del 5 novembre 2003 che stabilisce il Comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria, *GUUE* L 3, 7 gennaio 2004, p. 28 s.; decisione 2004/10/CE della Commissione, del 5 novembre 2003, che istituisce il Comitato bancario europeo, *GUUE* L 3, 7 gennaio 2004, p. 36 s.

[52] Secondo l'idea di un coordinamento orizzontale specialmente delle autorità indipendenti di regolamentazione costituisce la riprova dell'emersione di una amministrazione europea.

Il modello prevede così l'armonizzazione nell'ambito di una procedura strutturata: dai principi alle norme di dettaglio in un approccio integrato a livello comunitario e nazionale. L'aspetto critico di questa evoluzione istituzionale consiste nell'accentuazione dell'autonomia del potere decisionale della comitologia rispetto ai Governi degli Stati membri. Si evidenzia così ulteriormente l'impatto della ridotta responsabilità (*accountability*) dei rappresentanti nazionali nei comitati e una tendenza a preferire soluzioni di carattere tecnico non prese in un contesto democratico di opzioni politiche.

Per compensare la "compressione" dell'atto legislativo di base che questa struttura decisionale comporta (limitandosi alla previsione dei soli principi)[53], il Consiglio e la Commissione hanno adottato un approccio di maggiore disponibilità rispetto all'assunzione di un ruolo più determinante anche se non ancora vincolante da parte del Parlamento. Ma le innovazioni di procedura continuavano ad essere giudicate inadeguate alla necessità di riequilibrio istituzionale dal Parlamento, che decideva di adottare comunque una strategia di inserimento sistematico, nei testi legislativi di base, di una clausola di decadenza a termine delle misure esecutive (clausola denominata *sunset*)[54].

Malgrado questo conflitto di principio, l'applicazione del suddetto modello decisionale è stata sinora positiva. Nella prassi, non sono emerse significative divergenze tra Parlamento, Consiglio e Commissione, in merito all'ambito e alle caratteristiche dei poteri delegati.

7. Il successo del difficile negoziato interistituzionale che ha portato alla nuova procedura di regolamentazione con controllo è dovuto soprattutto alla volontà di anticipare un equilibrio istituzionale raggiunto dal Trattato costituzionale.

L'esigenza di procedere ad una revisione della decisione comitologia era ritenuta dalla Commissione ormai indilazionabile in considerazione del rilievo crescente della procedura di codecisione[55]: "una riforma iniziale del sistema attuale,

---

Qualcosa di molto simile si sta realizzando nel settore delle comunicazioni, v. Raccomandazione della Commissione del 23 luglio 2003 relativa alle notificazioni, ai termini e alle consultazioni di cui all'art. 7 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, *GUUE* L 190, 30 luglio 2003, p. 13 ss.

53 PE, *Commissione per gli affari costituzionali* Documento di Lavoro sull'attuazione della normativa concernente i servizi finanziari (2001/2247 INI) del 6 dicembre 2001, Commissione per gli affari costituzionali, Relatore K. von Wogau.

54 In base a questa prassi, la delega di misure di esecuzione negli atti legislativi si estingue normalmente dopo un periodo specifico (generalmente quattro anni) e comporta l'adozione di una nuova legislazione secondo la procedura di codecisione.

55 Il Libro bianco della Commissione sulla *governance* affermava: "Questa revisione della responsabilità delle istituzioni, che attribuisce ai due organi legislativi il controllo del potere esecutivo e mette in questione l'opportunità dei comitati di regolamentazione e di gestione attualmente esistenti, solleva il delicato problema dell'equilibrio dei poteri e dovrebbe portare alla modifica dell'art. 202 del trattato (…). L'articolo è ormai superato: infatti la procedura di codecisione dà al Consiglio e al Parlamento europeo pari poteri decisionali in una serie di settori. Di conseguenza,

come misura temporanea, in attesa dell'avvento di un nuovo sistema per la delega delle competenze nel nuovo Trattato (...) impiegando al massimo l'inclinazione giuridica del presente Trattato il quale non consente di andare oltre"[56].

La Commissione recepiva un certo numero di emendamenti del Parlamento[57], ma il Consiglio non appariva affatto convinto della necessità di procedere ad una riforma, almeno sino a quando il Parlamento europeo non ha intrapreso la strategia di inserimento di clausole di decadenza di cui abbiamo detto e non "ha aumentato la pressione sui negoziati in quanto ramo dell'autorità di bilancio, trattenendo i fondi dei comitati di comitologia"[58]. Alla fine di lunghi negoziati, le tre istituzioni sono pervenute a un accordo in ordine alla modifica della decisione comitologia[59].

---

le due istituzioni dovrebbero disporre di medesimi poteri di controllo sul modo in cui la Commissione esercita il potere esecutivo", COM(2001)428 def./2, cit., p. 34.

56 Il documento della Commissione del 27 dicembre 2001, COM(2001)789 def. conteneva tre proposte di regolamento del Consiglio: per gli atti del Consiglio adottati secondo la procedura di parere conforme; per gli atti del Consiglio adottati secondo la procedura di consultazione (maggioranza qualificata); per gli atti del Consiglio adottati secondo la procedura di consultazione (unanimità). La proposta che avrebbe rappresentato, qualora approvata, una autentica innovazione dell'equilibrio istituzionale riguardava un regolamento del Parlamento e del Consiglio per gli atti del Parlamento europeo e del Consiglio adottati secondo la procedura di cui all'art. 251 TCE. Il pacchetto è stato poi drasticamente ridimensionato dall'*iter* legislativo e ridotto ad un emendamento alla decisione comitologia, adottato dal Consiglio in quanto legislatore unico.

57 La Commissione per gli affari costituzionali del PE, con la prima relazione del relatore Corbett, aveva chiesto che venisse previsto l'obbligo del ritiro del progetto di misure da parte della Commissione nel caso di obiezioni del Parlamento e del Consiglio. A seguito della posizione contraria manifestata dala Commissione, in occasione del dibattito in plenaria del 13 maggio 2003, la seconda relazione esprime la posizione secondo la quale, in caso di disaccordo tra la Commissione e il legislatore, "la Commissione deve poter, a seconda dei casi e tenendo conto delle posizioni del Parlamento e del Consiglio, presentare una proposta di atto conformemente alla procedura di cui all'art. 251 del Trattato CE (codecisione), oppure approvare il progetto proposto di misure corredato di un'apposita dichiarazione, ovvero modificarlo o ritirarlo del tutto", v. R. Corbett, Seconda relazione sulla proposta di decisione, Doc. A5-0128/2003. V. anche la risoluzione PE adottata il 2 settembre 2003, P5-TA(2003-0352).
Per tener conto di alcuni emendamenti presentati dal Parlamento europeo, la Commissione ha modificato la sua proposta, v. COM(2004)324 def. del 22 aprile 2004. Successivamente, la presidenza britannica del Consiglio (secondo semestre 2005) ha istituito un "Gruppo di amici della presidenza" al quale partecipavano i deputati J. Daul e R. Corbett, che ha finalmente raggiunto un compromesso durante la presidenza austriaca (primo semestre 2006).

58 V. Relazione Corbett sulla proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 1999/468/CE recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, Doc. Commissione per gli affari costituzionali 10126/2006 – C6-0190/2006 – 2002/0298(CNS), Nuova consultazione, 3 luglio 2006, p. 7.

59 La decisione del 17 luglio 2006 è accompagnata da una Dichiarazione del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, *GUUE* C 255, 21 ottobre 2006, p. 1 ss. e da due brevi Dichiarazioni della Commissione da inserire nel verbale del Consiglio del 17 luglio 2006, *GUUE* C 171, 22 luglio 2006, p. 21. Le due risoluzioni che accompagnano la revisione prevedono che le clausole di decadenza a termine (*sunset*) della delega dei poteri di esecuzione alla Commissione siano impiegate, in futuro, solo in via eccezionale (priorità manifestata del Consiglio nel negoziato) e la revisione/adeguamento della legislazione in vigore alla nuova procedura nel corso del

Questa nuova procedura si applicherà alle "misure di esecuzione di portata generale intese a modificare elementi non essenziali" di atti legislativi di base, adottati nell'ambito della codecisione, "anche sopprimendo taluni di questi elementi, o di completarlo tramite l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali"[60]. Si tratta di una formula quasi identica a quella usata dal Trattato costituzionale a proposito dei regolamenti europei delegati che "completano o modificano determinati elementi non essenziali" (art. I-36, par. 1). I criteri di selezione della nuova procedura sono vincolanti a differenza che per le altre procedure della decisione comitologia[61].

Nella sostanza, si tratta di misure di esecuzione caratterizzate da un maggiore rilevo politico, ma resta la difficoltà di definire i criteri di individuazione della categoria di questi atti[62]. A nostro avviso, l'unico criterio di definizione dell'ambito di applicazione della nuova procedura sarà, ancora una volta, il riferimento, procedurale nell'atto di base, come prevede il Trattato costituzionale, allorché dispone un'alternativa tra regolamento europeo delegato e misure di esecuzione.

In ogni caso la nuova procedura si applicherà all'esecuzione degli allegati tecnici per aggiornamento tecnico-scientifico[63] degli atti legislativi di base, che più frequentemente hanno determinato risoluzioni del Parlamento contrarie all'adozione di progetti di misure della Commissione, posizioni divergenti di Stati membri sulla scelta della base giuridica o richieste di interpretazione pregiudiziale sollecitate dai soggetti destinatari. Si tratta delle misure di esecuzione in materia di OGM, aromatizzanti per affumicatura, integratori alimentari, sostanze chimiche di cui autorizzare l'uso e la circolazione[64].

2007 (priorità della posizione del Parlamento). In relazione alla selezione di una lista prioritaria di atti legislativi da adeguare sono stati individuati, di comune accordo, venticinque provvedimenti in vigore.

60 Nuovo art. 2, par. 2, decisione comitologia che riguarda, secondo la terminologia iniziale della Commissione, "misure esecutive con una sostanza legislativa", categoria designata anche, con ambigua terminologia, come "procedure quasi legislative".

61 La formula nuova usata è: "Dovrà essere adottata in conformità a (…)" (art. 2, par. 2), piuttosto che quella di "(…) dovrebbe essere adottata mediante l'impiego di (...)" (art. 2).

62 In questo senso, la posizione della House of Commons, European Scrutiny Committee, Thirty-fifth Report of Session 2005-06, Documents considered by the Committee on 12 July 2006, punto 10.10: "We remain sceptical about the adequacy and legal certainty of the distinction between quasi-legislative and other comitology measures but accept the Minister's view that for as long as the proposed comitology reform does not confer on the European Parliament the power to adopt implementing measures, it does not seem obviously incompatible with Article 202 EC".

63 V. Commissione, COM(2006)446 def., Relazione della Commissione sui lavori dei comitati, cit.: su circa 2.500 pareri espressi dai comitati e relative misure di esecuzione adottate dalla Commissione si sono verificati, nel 2005, solo undici casi di rinvio al Consiglio (in materia di salute e tutela dei consumatori, ambiente, EuropeAid e statistiche), ma il settore più conflittuale è stato proprio quello dell'autorizzazione a immettere sul mercato OGM, materia di particolare sensibilità politica e divergenti valutazioni scientifiche.

64 In materia di aromatizzanti di affumicatura per prodotti alimentari, v. sentenza della Corte di giustizia del 6 dicembre 2005, causa C-66/04, *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*, *Raccolta*, p. I-10553, nella quale la Corte ha considerato la base giuridica dell'art. 95 compatibile con un

La nuova procedura consiste in un complesso e articolato meccanismo decisionale, con l'indicazione dettagliata dei tempi e dei ruoli delle tre istituzioni (ivi compresa una procedura di urgenza). La procedura prevede due fasi: la prima nella quale la Commissione presenta il suo progetto di misure al comitato; la seconda di controllo, nel corso della quale il progetto viene sottoposto al Parlamento e al Consiglio.

Nella nuova procedura, i ruoli istituzionali risultano variamente distribuiti e oggetto di un complesso e articolato bilanciamento dei poteri (*check and balances*): la delega delle misure di esecuzione attribuita alla Commissione; il potere di "primo controllo" al comitato che può confermare o respingere le misure con voto a maggioranza qualificata; il controllo del potere delegato al Parlamento e Consiglio; l'avocazione della delega da parte del solo Consiglio, che può adottare direttamente le misure di esecuzione in caso di voto contrario del comitato[65].

In sostanza, rispetto all'equilibrio istituzionale, il Parlamento ottiene un diritto di controllo effettivo, come il Consiglio, e vede accrescere considerevolmente il proprio ruolo di organo legislativo. I due organi legislativi[66] possono eventualmente bloccare una proposta della Commissione, costringendo a modificarla o a ritirarla, adducendo a motivo della loro opposizione, sia l'eccesso di competenze di esecuzione (*ultra vires*), che l'incompatibilità con il fine o il contenuto dell'atto di base (motivi di merito) o la violazione dei principi di sussidia-

sistema di armonizzazione in due fasi: la prima relativa agli "elementi essenziali" e l'altra di creazione di elenchi di specifiche sostanze autorizzabili da parte della Commissione tramite un parere dell'Autorità per la sicurezza alimentare e la conferma di un comitato di regolamentazione. V. anche le efficaci conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott dell'8 settembre 2005, *Raccolta*, p. I-10553, soprattutto paragrafi 50-56: "Inoltre, il rispetto per i diritti del Parlamento alla compartecipazione, diritti di cui il Parlamento stesso non può spogliarsi oltre misura, insieme al pericolo di un aggiramento delle norme relative al processo decisionale, così come stabilite nel Trattato, costituiscono argomenti ulteriori a favore di un più alto grado di definizione dei poteri di delega. A differenza della procedura di comitato qui prevista (comitatologia), a cui il Parlamento può partecipare solo in teoria e in casi eccezionali, il procedimento previsto dall'art. 95 CE è caratterizzato da una maggiore trasparenza e da una legittimazione democratica decisamente superiore".
Per l'uso di integratori alimentari, v. sentenza del 12 luglio 2005, cause riunite C-154/04 e C-155/04, *The Queen, ex parte Alliance for Natural Health et al. c. Secretary of State for Health* e *The Queen, ex parte National Association of Health Stores et al. c. Secretary of State for Health e National Assembly for Wales*, *Raccolta*, p. I-06451.
Per una specifica sostanza chimica esiste un importante procedimento ancora pendente, v. causa C-14/06, *Parlamento c. Commissione*, *GUUE* C 86, 8 aprile 2006, p. 11. Nel caso di specie, la Commissione aveva adottato una decisione relativa ad una misura di esecuzione, malgrado la mancanza di una maggioranza qualificata in sede di Consiglio ed una risoluzione contraria del Parlamento europeo, v. decisione della Commissione del 13 ottobre 2005, 2005/717/CE, che esonera una sostanza chimica, DecaBDE, dal divieto di messa in commercio sulla base della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche 2002/95/CE.

65 Art. 5 bis, par. 4, lett. b).

66 Rispettivamente a maggioranza dei membri che lo compongono e a maggioranza qualificata. È evidente che questo sistema rende più difficile ottenere una posizione parlamentare.

rietà o di proporzionalità"[67]. La nuova procedura non riconosce però al Parlamento il diritto di avocazione delle misure di esecuzione, a differenza di quanto previsto dal Trattato costituzionale per i regolamenti europei delegati e continua a proporre le sue rivendicazioni a riguardo[68].

Infine, il successo della nuova procedura dipenderà, a nostro avviso, anche in larga misura, dalla adozione di una tecnica di redazione degli atti legislativi, che corrisponda al modello dei servizi finanziari in cui l'atto di base è, per esplicita scelta *a priori*, limitato agli "elementi essenziali".

8. La comitologia continua a sollevare le perplessità già segnalate in passato in dottrina, che non risultano superate dai recenti sviluppi. Il "sistema a cellule" dei poteri delle istituzioni comunitarie per gli atti legislativi nei diversi settori di competenza materiale, da cui non risulta immune il Trattato costituzionale, deriva da posizioni diversificate e spesso da malintesi sulla prospettiva federale e sull'equilibrio interistituzionale a livello verticale e orizzontale[69].

L'evoluzione istituzionale delle misure di esecuzione e della comitologia avrebbe certamente una maggiore portata nel caso di entrata in vigore del Trattato costituzionale, che opera una distinzione tra regolamenti europei delegati e di esecuzione. In ogni caso, la comitologia è ormai una tendenza irreversibile dell'integrazione europea: il trasferimento di poteri legislativi alla Comunità/Unione in cambio di una maggiore partecipazione degli Stati membri alla formazione dell'indirizzo normativo europeo.

Non vi è dubbio che, per questa via, si realizza una "stratificazione" della volontà degli Stati membri (Consiglio e comitati) ed un'infiltrazione del metodo di cooperazione intergovernativa all'interno del metodo comunitario. Infatti, se dal punto di vista formale si può osservare che sono gli Stati membri ad essere rappresentati nei comitati (e non il Consiglio in quanto organo di secondo livello), è evidente che il sistema crea un unico "cono di protezione" degli interessi nazionali.

Tuttavia, proprio l'esistenza del collegamento tra Consiglio e comitati ha favorito la devoluzione di competenze di esecuzione in settori rilevanti. Se si

---

67 Art. 5 bis, par. 3, lett. c). Tali motivi appaiono in realtà troppo generali e potrebbero determinare un contenzioso comunitario sui limiti della delega (congruenza con l'atto di base) o l'applicazione dei principi del diritto comunitario in materia di sussidiarietà e proporzionalità.

68 V. decisione del Parlamento europeo sulla conclusione di un accordo interistituzionale sotto forma di dichiarazione comune inerente alla proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione 1999/468/CE recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (nuova procedura di regolamentazione con controllo) (10125/2006 – C6-0208/2006 – 2006/2152 ACI), considerando lett. E: "considerando che il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa firmato da tutti i capi di Stato e di governo riconosce al Parlamento il diritto di revoca della delega di poteri (art. I-36), laddove il testo definitivo di compromesso relativo alla nuova procedura di regolamentazione con controllo non gli riconosce questo diritto; considerando che il diritto di revocare tale delega resterà pertanto una rivendicazione fondamentale del Parlamento europeo, che è stato invece possibile conseguire nel Trattato costituzionale".

69 A. Tizzano, *op. cit.*, *passim*.

guarda al fenomeno in oggetto senza pregiudizi ideologici, sia la Commissione che il Parlamento europeo, a ben vedere, accrescono così il loro ruolo normativo, proprio a seguito del trasferimento a livello comunitario di competenze di normazione secondaria, che, secondo la divisione verticale dei poteri potrebbero (dovrebbero) essere svolte a livello nazionale. In altre parole, entrambe le istituzioni ottengono un maggior "spazio di agibilità politica" in settori (di applicazione della normativa comunitaria) dai quali verosimilmente sarebbero escluse.

Certo, i Parlamenti nazionali e gli enti sub-centrali (regioni) dovrebbero essere maggiormente sensibili al controllo democratico del trasferimento di poteri dal livello nazionale alle istituzioni comunitarie, soprattutto se non ancora bilanciato da una procedura di controllo sulla sussidiarietà, come quella prevista dal Trattato costituzionale (*early warning*)[70].

In ogni caso i timori evocati dalla metafora del superstato europeo appaiono infondati: la funzione di esecuzione e di applicazione del diritto comunitario resta agli Stati membri. Nell'Unione europea non vi è traccia di una amministrazione che operi negli Stati membri, a differenza che nell'ordinamento degli Stati Uniti, in cui le competenze dello Stato federale comprendono l'applicazione amministrativa e l'attuazione della legge tramite una amministrazione federale (distinta da quella degli Stati membri)[71].

[70] V. Sixième Rapport Biannuel sur l'Évolution des Procédures et Practices de l'Union Européenne Relatives au Contrôle Parlementaire, XXXVIème Conférence des Organes Spécialisés dans les affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union Européenne, Helsinki, 19-21 November 2006, p. 29 ss.

[71] V. per tutti, E. Stein, *Un nuovo diritto per l'Europa*, Milano, 1991, pp. 99-150, spec. p. 105.

Note e Commenti

Andrea Silvestri

La doppia condanna per inadempimento e le sanzioni finanziarie a carico di uno Stato membro

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le sanzioni finanziarie ai sensi dell'art. 228 TCE. – 3. La prassi in materia di sanzioni. – 4. La sentenza contro la Francia del 12 luglio 2005. – 5. La nuova Comunicazione della Commissione in materia di sanzioni finanziarie agli Stati membri. – 6. Un inasprimento eccessivo? – 7. Conclusioni.

1. La sentenza del 12 luglio 2005 emanata dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nella causa C-304/02 (*Commissione c. Francia*) ha introdotto la possibilità di comminare agli Stati membri che non hanno applicato una precedente sentenza della Corte sia una penalità di mora che una sanzione forfetaria, in base all'art. 228 TCE.

Come molti commentatori non hanno mancato di osservare, si è trattato di una innovazione di taglia, anche perché sulla scorta di tale giurisprudenza la Commissione europea ha emanato il 13 dicembre 2005 una nuova Comunicazione in materia di sanzioni finanziarie agli Stati membri in caso di inosservanza di sentenze pronunciate dalla Corte di Lussemburgo che generalizza il principio della cumulabilità tra penalità di mora e sanzione forfetaria. Appare quindi opportuno approfondire la questione.

2. Nell'ambito delle procedure di infrazione contro gli Stati membri, i Trattati di Roma non avevano inizialmente previsto la possibilità di sanzioni, come invece disponeva il Trattato CECA (art. 88). Per i primi 35 anni di vita della Comunità europea, la c.d. "doppia condanna" di un Paese membro (ovvero l'ipotesi in cui la Corte di giustizia riconoscesse che uno Stato non aveva preso i provvedimenti che l'esecuzione di una prima sentenza comportava)[1] aveva avuto soprattutto una valenza "morale". Anche la seconda sentenza, infatti, aveva un carattere declaratorio, limitandosi a constatare che, di fatto, l'infrazione già accertata persisteva[2]. Del resto, la procedura che portava ad una nuova

[1] Il primo caso riguardò proprio l'Italia (sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 1972, causa 48/71, *Commissione c. Italia*, *Raccolta*, p. 529).

[2] Alcuni autori avevano altresì osservato che, in caso di inosservanza ripetuta di più sentenze aventi lo stesso oggetto, il problema assumerebbe una rilevanza politica, toccando le ragioni stesse dell'integrazione comunitaria (P. DELORME, *L'art. 169 du traité de Rome. La constatation du*

sentenza di condanna era anch'essa basata sugli articoli da 169 a 171 (in base ai quali si era svolto il primo giudizio) e quest'ultimo non prevedeva né sanzioni né la possibilità di meccanismi di adempimento coattivo a favore di Corte o Commissione[3].

Il Trattato di Maastricht, nel lasciare invariati gli articoli 169 (ora 226) e 170 (ora 227) ha riformulato l'art. 171 (ora 228)[4] introducendo una specifica disciplina per le ipotesi di mancata esecuzione di sentenze già pronunciate da parte della Corte (secondo paragrafo)[5]. Se sul piano procedurale c'è una sostanziale affinità – soprattutto a livello di procedura pre-contenziosa – con quanto previsto all'art. 226 TCE in relazione alla procedura di primo accertamento di un inadempimento, in sede di nuovo deferimento alla Corte viene questa volta attribuito alla Commissione il compito di precisare "l'importo della somma forfetaria o della penalità[6], da versare da parte dello Stato membro in questione, che consideri adeguato alle circostanze". Del pari, al penultimo paragrafo dell'art. 228 TCE si stabilisce che "la Corte di giustizia, qualora riconosca che lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminargli il pagamento di una somma forfetaria o di una penalità"[7].

Secondo la dottrina prevalente, la somma forfetaria, consistente in un importo fisso, dovrebbe sanzionare prevalentemente il passato, ovvero il fatto che lo Stato membro non ha adempiuto in tempi brevi alla prima sentenza di condanna, e avere quindi una natura fissa e incondizionata, mentre la seconda forma di sanzione, consistendo in una penalità di mora, dovrebbe riguardare inadempimenti che siano ancora in corso, ed avere un carattere progressivo[8]. In tal senso, conformemente ai principi generali del diritto processuale, essa dovrebbe decor-

manquement des Etats à leur obligations communautaires, Lione, 1971, p. 91 e A. Tizzano, *La Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, Napoli, 1967, p. 247).

3 Negli anni '70 e '80, la possibilità di sanzioni era stata peraltro evocata sia dalla stessa Corte di giustizia (proposte per l'Unione europea, *Boll. CE*, suppl. 9/75, p. 17) che dal Parlamento europeo, nell'ambito del Trattato promosso da Spinelli (vedi l'art. 43 del Trattato che istituisce l'Unione europea, in *GUCE* C 77, 19 marzo 1984, p. 53 ss.).

4 Per l'Euratom vedi gli analoghi articoli 141-143.

5 Per un inquadramento generale delle procedure di infrazione vedi G. Tesauro, *Diritto comunitario*, Padova, 2005, IV ed., pp. 285-290, F. Pocar, *Diritto dell'Unione e delle Comunità Europee*, Milano, 2004, IX ed., pp. 187-192 e *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, Padova, 2001, pp. 754-774, P. Vallelersundi, *La Commission dans son rôle de gardienne des Traités*, in *RDUE*, 2001, pp. 901-907 e F. Gencarelli, *La Commissione 'custode del Trattato': il controllo dell'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri*, in *DCSI*, 2004, pp. 231-262.

6 Nei testi inglese e francese si parla rispettivamente di "*lump-sum*" e "*penalty payment*" e di "*somme forfaitarie*" e "*astreinte*".

7 Perplessità vengono manifestate da Tesauro circa l'idea stessa di una sanzione finanziaria nei confronti degli Stati membri, nell'ambito del sistema comunitario (G. Tesauro, *op. cit.*, p. 288).

8 Tesauro invece distingue le due sanzioni pecuniarie in funzione del tipo di infrazione a cui dovrebbero essere collegate, per cui la somma forfetaria dovrebbe ricorrere nei casi di inadempimento puntuale ed isolato, mentre la penalità (di mora) dovrebbe essere applicata nei casi di mancata abrogazione o adozione di norme (*Ibidem*, p. 287).

rere dal giorno della seconda condanna (o meglio dalla sua notifica allo Stato interessato) e concludersi il giorno in cui lo Stato ha adempiuto.

In uno spirito di trasparenza, la Commissione ha emanato una prima comunicazione nel 1996[9], esprimendo in via generale il suo orientamento a proporre alla Corte nei procedimenti *ex* art. 228 unicamente l'applicazione di una penalità di mora, in quanto tale misura veniva ritenuta più rispondente alla *ratio* del procedimento che era quella di far cessare prima possibile l'infrazione. La Commissione indicava altresì quali criteri generali a cui si sarebbe attenuta nella determinazione delle penalità relative ai singoli casi, la gravità dell'infrazione, la sua durata e le capacità finanziarie dello Stato membro. Le sanzioni pecuniarie, inoltre, non sarebbero dovute essere meramente simboliche, ma avrebbero dovuto essere capaci di garantire un effetto "deterrente" rispetto ad ulteriori infrazioni. Per altro verso veniva chiarito che tali sanzioni non sarebbero state comunque finalizzate ad una riparazione degli eventuali danni provocati ai privati dall'inadempimento[10].

Successivamente, nel 1997 la Commissione ha provveduto a tradurre in termini numerici in una nuova Comunicazione tali criteri[11]. In particolare è stata da essa prevista una somma base giornaliera uguale per tutti i Paesi, da moltiplicare per un indicatore che tenesse conto della durata dell'infrazione, per un altro che tenesse conto della sua gravità e infine per un fattore "*n*", distinto per ogni Paese in funzione della sua capacità di pagamento e del suo "peso politico" dentro l'Unione.

In base alla giurisprudenza della Corte le somme in questione costituiscono altre risorse ai sensi dell'art. 269 TCE e debbono essere versate sul conto risorse proprie della Comunità. Il controllo sull'adempimento (e quindi sulla data di chiusura del caso nonché sull'esattezza dei calcoli relativi alle sanzioni) compete alla Commissione[12], avverso le cui decisioni è possibile fare ricorso secondo la procedura generale prevista all'art. 230.

---

9 Memorandum della Commissione sull'applicazione dell'art. 171 TCE, *GUCE* C 242, 21 agosto 1996, p. 6 ss. Cfr. P. Mori, *Le sanzioni previste dall'art. 171 del Trattato CE: i primi criteri applicativi*, in *DUE*, 1996, pp. 1025-1028.

10 Peraltro, una volta che sia stata accertata dalla Corte di giustizia un'infrazione al diritto comunitario da parte di uno Stato membro, il risarcimento per i danni da essa eventualmente causati a privati può essere richiesto di fronte al giudice nazionale (*cfr*. la nota giurisprudenza *Francovich* sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991, cause riunite, C-6/90 e C-9/90, *Francovich, Bonifici e altri c. Italia, Raccolta,* p. I-5357). Sul piano normativo la base giuridica dell'obbligo per gli Stati di provvedere al risarcimento viene rinvenuta nell'art. 10 TCE.

11 Informazione della Commissione sul metodo di calcolo delle penalità di mora previste in base all'art. 171, *GUCE* C 63, 28 febbraio 1997.

12 In mancanza di diversa previsione del Trattato, alla Commissione dovrebbe altresì competere anche la fissazione della data entro cui la sanzione va pagata. Nel Trattato costituzionale si prevede invece espressamente che il pagamento delle sanzioni "è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza" (art. III-362).

Non è invece prevista la possibilità di un prelievo forzoso nei confronti dello Stato[13] e nemmeno di altre forme di esecuzione da parte della Commissione. Le sentenze in questione, infatti, non costituiscono titolo esecutivo contro lo Stato ai sensi degli articoli 244 e 256 del Trattato. È bene sottolineare, del resto, che anche nel nuovo testo dell'art. 228 l'oggetto principale della sentenza della Corte rimane l'accertamento dell'inadempimento, che non viene di per sé soddisfatto attraverso il pagamento di una somma[14].

3. Nella prassi la Commissione ha fatto in realtà un uso assai limitato della possibilità di proporre sanzioni pecuniarie in base all'art. 228 TCE e ancora minori sono stati i casi di effettiva applicazione delle stesse da parte della Corte. Tra il 1997 (anno in cui sono state decise le prime proposte nell'ambito del Collegio dei Commissari) ed il novembre 2005 la Commissione aveva deciso di proporre alla Corte delle sanzioni in base all'art. 228 (unicamente sotto forma di penalità in mora) in 39 casi. Inoltre in 15 di questi lo Stato membro era riuscito ad adempiere prima della materiale presentazione del ricorso alla Corte da parte della Commissione, mentre in altri 12 lo aveva fatto a giudizio avviato ma comunque prima della pronuncia della sentenza[15]. In pratica, nel periodo in questione, erano solo tre i casi di condanna pecuniaria di uno Stato membro in base all'art. 228 TCE.

Il primo si è avuto nel 2000, con la condanna della Repubblica ellenica al pagamento di una penalità di mora di 20.000 € al giorno per non aver adottato le misure necessarie per assicurare lo smaltimento di rifiuti anche tossici nell'area di Chania a Creta senza pericoli per la salute umana e danni all'ambiente, in violazione delle direttive del Consiglio n. 75/442/CEE del 15 luglio 1975 e n. 78/319/CEE del 20 marzo 1978[16]. In relazione a tale procedimento, la Corte, nell'ammettere la ragionevolezza dei criteri (e quindi, anche del metodo di calcolo) applicati dalla Commissione, ha sottolineato come quella avanzata dall'esecutivo comunitario fosse una semplice proposta, che essa avrebbe considerato in quanto tale solo come utile termine di riferimento[17]. La

---

13 A favore della possibilità che la Commissione si rivalga nei confronti di uno Stato condannato che rifiuti di pagare una sanzione, sottraendo un importo di pari ammontare da contributi ad esso dovuti (in sostanziale analogia con il sistema già vigente nella CECA), vedi C. Curti Gialdino, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea: genesi - struttura - contenuto - processo di ratifica*, Roma, 1993, p. 207. *Contra* J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, Paris, 2002, p. 901.

14 La sanzione pecuniaria rappresenta insomma unicamente una sanzione accessoria di una sentenza che continua ad essere dichiarativa (cfr. F. Pocar, *op. cit.*, p. 191).

15 Gli altri 9 casi erano pendenti.

16 Sentenza della Corte di giustizia del 4 luglio 2000, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, *Raccolta*, p. I-5047. Per un commento, vedi H. A. Theodossou, *An Analysis of the Recent Response of the Community to non Compliance with Court of Justice Judgements: Article 228(2)*, in *ELR*, 2002, pp. 25-46.

17 In concreto, quasi a marcare questo concetto, la Corte ha leggermente ridotto l'importo della penalità di mora giornaliera proposta dalla Commissione, portandola da 24.600 a 20.000 €.

Corte ha in effetti interpretato come potenzialmente indipendenti le previsioni fatte al terzo paragrafo ("la Commissione precisa l'importo della somma forfetaria o della penalità…") e al quarto ("La Corte di giustizia […] può comminargli il pagamento di una somma forfetaria o di una penalità"). Quest'ultimo, in effetti, non fa un riferimento espresso agli importi precisati dalla Commissione[18].

È quindi stata la volta della Spagna, che nel 2003 è stata condannata ad una penalità di mora di 624.150 € all'anno – a partire dalla stagione balneare successiva – per ogni centesimo di acque costiere balneari che continuasse a non essere rispondente ai parametri antinquinamento fissati dalla direttiva del Consiglio n. 76/160/CEE[19].

4. Si è infine arrivati alla storica "sentenza sulla pesca" che ha concluso il lungo procedimento che tra il 2002 ed il 2005 aveva interessato la Repubblica francese per il suo protratto inadempimento ad una sentenza di condanna dell'11 giugno 1991, relativa alla mancata applicazione delle misure di controllo relative ad alcuni regolamenti per la protezione delle risorse ittiche[20].

In tale circostanza, la Commissione, al termine di una lunghissima fase precontenziosa, aveva ritenuto che la Francia non avesse pienamente adempiuto a quanto disposto dalla citata sentenza ed in sede di deferimento alla Corte aveva richiesto anche il pagamento di una penalità di mora di 316.500 € al giorno (da applicare però su base semestrale, tenuto conto della necessità di effettuare una ricognizione di carattere articolato e complessivo)[21].

L'Avvocato generale, l'olandese Leendert Adrie Geelhoed, peraltro, in sede di conclusioni[22] ha osservato che, nel caso specifico, l'imposizione di una sola penalità di mora sarebbe stata inadeguata, tenuto conto del lunghissimo periodo decorso dalla prima sentenza senza che la Francia avesse provveduto all'adempimento. Geelhoed ha pertanto proposto di condannare la Francia al pagamento sia della penalità di mora su base semestrale proposta dalla Commissione (pari a 57.761.250 €), sia di una somma forfetaria aggiuntiva. Per determinare quest'ultima, in mancanza di una proposta da parte della Commissione nel caso specifico ma anche di sue *guidelines* generali, l'Avvocato generale ha proposto

---

18 La pertinenza di tale ragionamento è stata nel 2004 indirettamente confermata dalla stessa Conferenza intergovernativa che ha adottato la riforma del Trattato CE. Nell'introdurre la possibilità di comminare in taluni casi sanzioni pecuniarie già nell'ambito della prima causa di accertamento si è infatti specificato che la Corte può determinarle solo "entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione" (art. III-362).

19 Sentenza della Corte di giustizia del 25 novembre 2003, causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, *Raccolta*, p. I-14141.

20 Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, *Raccolta*, p. I-6263.

21 Ciò corrispondeva all'importo di base di 500 € moltiplicato per un coefficiente di gravità di 10, per un coefficiente di durata di 3 e per un fattore di 21,2.

22 Prime conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoeed del 29 aprile 2004, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, *Raccolta*, p. I-6263.

di fare ricorso per analogia a quelle già utilizzate dall'esecutivo di Bruxelles per il calcolo della penalità di mora[23]. Trattandosi di una prima applicazione di tale principio, ha pertanto suggerito di condannare la Francia al pagamento di una somma forfetaria corrispondente ad un anno di penalità di mora giornaliera, ovvero pari a 115.522.500 €.

A questo punto la Corte ha ritenuto opportuno riaprire la fase orale[24] invitando le Parti, ed eventualmente altri Stati membri, a pronunciarsi su due specifici quesiti:

1) può la Corte, qualora in un procedimento *ex* art. 228 la Commissione abbia richiesto l'inflizione di una penalità di mora ad uno Stato membro inadempiente, comminare invece il pagamento di una somma forfetaria?
2) Ovvero, può la Corte, se del caso, comminare entrambe le sanzioni?

Dei due il quesito più delicato era indubbiamente il secondo, in quanto il primo poteva essere facilmente risolto in base alla stessa giurisprudenza della Corte, che nel corso dei precedenti giudizi si era autoindicata come il solo organo sovrano in materia di sanzioni finanziarie. Alle osservazioni di molti Stati membri circa la mancanza negli ordinamenti nazionali di previsioni analoghe (e quindi, in ultima istanza, il possibile conseguente contrasto dell'approccio preconizzato dall'Avvocato generale con i principi di procedura civile e penale comuni agli Stati membri), sia Geelhoed che, successivamente, la Corte, hanno replicato riaffermando la natura peculiare e *sui generis* del procedimento *ex* art. 228 TCE[25]. Ai nostri fini, in ogni caso, la questione dell'*ultra petitum* (rispetto alla proposta della Commissione) riveste un'importanza minore in quanto relativa soprattutto al caso specifico.

Concentrando pertanto la nostra analisi sul secondo quesito, si può innanzitutto rilevare come la maggior parte degli Stati membri intervenuti (compresa l'Italia) si sia pronunciata in senso negativo[26]. *In primis* veniva osservato come, sul piano letterale sia il par. 3 che il 4 dell'art. 228 pongono i due tipi di sanzione come alternativi mediante l'uso della congiunzione "o". Veniva quindi evidenziato come l'art. 228 non avesse per obiettivo quello di sanzionare uno Stato per una mancanza passata, bensì quello di indurlo ad interrompere la violazione del diritto comunitario il più presto possibile.

---

[23] Segnatamente le citate comunicazioni della Commissione del 1996 e del 1997 sull'applicazione dell'art. 171.

[24] Ordinanza della Corte di giustizia del 16 giugno 2004, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, *Raccolta*, p. I-6263.

[25] La Germania si è addirittura spinta a mettere in dubbio la competenza della Corte a comminare questo tipo di sanzioni che avrebbero invece dovuto essere decise da un organo politico quale il Consiglio. A tale argomentazione l'Avvocato generale ha potuto facilmente opporre l'attribuzione espressa di tale competenza in favore dell'esecutivo di Bruxelles da parte del testo del Trattato vigente.

[26] Oltre all'Italia anche Francia, Portogallo, Austria, Belgio, Cipro, Spagna, Repubblica Ceca, Grecia, Malta, Polonia, Irlanda, Germania e Ungheria. A favore della cumulabilità, oltre alla Commissione, si erano invece espressi i Governi di Danimarca, Olanda, Finlandia e Regno Unito.

Peraltro, in sede di conclusioni definitive[27] l'Avvocato generale Geelhoed – con tesi che non sempre appaiono convincenti ed hanno sollevato più di una perplessità – respingeva tali argomentazioni, tanto sul piano linguistico[28] che su quello teleologico. A quest'ultimo riguardo Geelhoed sosteneva che entrambe le sanzioni indicate dall'art. 228 del Trattato hanno per obiettivo sia di indurre lo Stato inadempiente a conformarsi ad una specifica sentenza di accertamento di infrazione ("*specific, persuasive effect*"), sia di rendere in via generale economicamente non conveniente per un Stato persistere in tale situazione dopo un primo giudizio ("*general, preventive effect*")[29]. La *ratio* di entrambe le sanzioni sarebbe infatti sia quella di assicurare il superamento di una situazione di violazione dell'ordinamento comunitario, sia quella di garantire che, in via generale, il diritto comunitario venga effettivamente applicato. In tal senso per Geelhoed entrambe le sanzioni sarebbero orientate ad influenzare la condotta futura di uno Stato membro, potendo al limite essere considerate come due aspetti di un'unica sanzione, avente un carattere sia persuasivo che dissuasivo. Le uniche differenze tra le due ammende avrebbero natura ontologica ed operativa, essendo per definizione la somma forfetaria incondizionale e la penalità di mora condizionale (almeno per quanto riguarda il suo ammontare complessivo)[30].

Ciò premesso, Geelhoed confermava le proprie valutazioni e la proposta di una doppia sanzione[31], limitandosi a suggerire alla Corte, sul piano procedimentale, di risentire le parti in relazione alla congruità della somma forfetaria da lui proposta (invito peraltro non raccolto dalla Curia).

In sede di giudizio, la Corte faceva essenzialmente proprie le considerazioni dell'Avvocato generale[32] e, riconoscendo la Francia tuttora inadempiente, la condannava al pagamento di una penalità di mora di 57.761.250 € per ogni semestre di eventuale ulteriore inosservanza a decorrere dalla notifica della sentenza, nonché di una somma forfetaria di 20.000.000 € (cifra sensibilmente inferiore rispetto all'importo proposto dall'Avvocato generale[33]).

---

27 Seconde conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed del 18 novembre 2004, nella causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, cit.

28 Secondo Geelhoed, la congiunzione "*o*" poteva essere letta anche in senso cumulativo, oltre che disgiuntivo.

29 Punti 87 e 88 delle prime conclusioni del 29 aprile 2004 e punti 10, 40 e successivi delle conclusioni rese il 18 novembre 2004.

30 Nell'ambito della consultazione interpretativa disposta dalla Corte, la Commissione aveva invece ritenuto che mentre la penalità aveva per finalità quella di incitare lo Stato ad adempiere alla sentenza di condanna, la somma forfetaria, riguardando il passato – ovvero il fatto che non c'era stato adempimento sino ad allora – poteva al massimo avere un effetto dissuasivo, ovvero una finalità di deterrenza rispetto al riprodursi in futuro di altre situazioni di inadempimento.

31 Per un primo sintetico commento di tali conclusioni vedi C. Marfurt, *Une double sanction pour les Etats réfractaires*, Centro di Studi giuridici europei dell'Università di Ginevra, 7 dicembre 2004.

32 Sentenza *Commissione c. Francia* (causa C-304/02), cit., punti da 76 a 97.

33 Secondo il parametro numerico utilizzato dalla Commissione per la penalità di mora quotidiana (e ripreso dall'Avvocato generale per calcolare la somma forfetaria giornaliera), ciò equivarrebbe a poco più di due mesi di penalità di mora, anziché a 12.

5. Come già anticipato, il 13 dicembre 2005 la Commissione europea ha emanato una nuova Comunicazione in materia di sanzioni finanziarie *ex* art. 228[34], diretta a sostituire quelle precedenti per tenere conto della più recente giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, in particolare in relazione alla cumulabilità di somma forfetaria e penalità di mora. Vi vengono altresì definiti nuovi criteri di calcolo applicabili ad ambedue le due tipologie di sanzione.

In primo luogo la Comunicazione generalizza l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia facendo stato dell'intenzione della Commissione di proporre d'ora in poi alla Corte di comminare allo Stato inadempiente il pagamento sia di una somma forfetaria che di una penalità di mora (punto 10.3).

La Commissione peraltro non esclude di poter richiedere unicamente il pagamento di una somma forfetaria, in casi eccezionali di infrazioni ripetute ovvero qualora uno Stato membro abbia preso tutte le misure necessarie per adempiere al parere motivato ma occorra del tempo prima che queste producano i loro effetti (punto 10.5). Si tratta invero di un'ipotesi di non chiara applicazione.

Sempre secondo la Comunicazione, inoltre, la Commissione – a differenza di quanto sinora avvenuto – non intenderebbe più desistere dalla procedura di fronte alla Corte di giustizia qualora, successivamente al suo avvio, lo Stato membro abbia proceduto all'adempimento della prima sentenza di accertamento[35]. Ciò implica la possibilità che la Commissione, pur riconoscendo che – sia pur tardivamente – uno Stato membro ha adempiuto alla prima sentenza, proporrà alla Corte di condannarlo comunque a pagare una somma forfetaria, per non averlo fatto sollecitamente. In tal caso la sanzione verrebbe calcolata a partire dal giorno della prima sentenza di accertamento pronunciata *ex* art. 226 TCE (punto 22).

Per quanto riguarda i criteri per il calcolo della penalità di mora, essi sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto a quelli del 1997 (punto 14 ss.). Si tratta di moltiplicare una somma base uniforme (che da 500 € è stata elevata a 600 €) per tre coefficienti che tengono conto rispettivamente della durata dell'infrazione, della sua gravità e della capacità di pagare dello Stato membro. In particolare il coefficiente di durata può oscillare da 1 a 3 in funzione della durata della prosecuzione[36] dell'infrazione a partire dalla prima condanna da parte

[34] Comunicazione SEC(2005)1658 final, reperibile *on line* sul sito www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/pdf/sec_2005_1658_en.pdf.

[35] Tuttavia, a differenza delle altre previsioni, che verranno applicate per le decisioni di deferimento assunte a partire dall'1 gennaio 2006, questa disposizione verrà applicata nell'ambito delle cause avviate solo a partire dall'1 gennaio 2007, per consentire agli Stati membri di adattarsi a tale nuovo approccio (punto 26).

[36] Nel dettaglio, la Commissione applicherà un moltiplicatore di 0,1 per ogni mese trascorso dalla data della sentenza resa in base all'art. 226 TCE (punto 17). Si tratterebbe peraltro della formalizzazione di un criterio già definito dal Collegio dei Commissari il 2 aprile 2004, ma che non era stato comunicato ai Paesi membri (cfr. punto 69 della sentenza della Corte di giustizia del 14 marzo 2006, causa C-177/04, *Commissione c. Francia*, *Raccolta*, p. I-2461).

della Corte, quello di gravità da 1 a 20 in funzione di vari fattori[37] mentre il cosiddetto fattore "*n*" viene calcolato per ogni Paese in funzione del suo PIL e dei suoi voti in Consiglio[38]. Si ottiene così la penalità di mora quotidiana che va poi moltiplicata per i giorni che decorrono tra l'emanazione della sentenza e l'adempimento da parte dello Stato interessato[39].

I criteri di calcolo per la somma forfetaria, che vengono invece introdotti *ex novo*, sono in gran parte analoghi a quelli applicati per la penalità di mora (punto 19 ss.)[40]. In particolare si prevede che anche la somma finanziaria venga calcolata a partire da una somma base uniforme (pari però ad un importo ridotto, 200 €), moltiplicato per il sopradescritto coefficiente di gravità e per il numero di giorni che intercorrono tra la data di notifica della prima condanna *ex* art. 226 TCE e quella relativa alla seconda condanna ex art. 228 TCE[41]. Per altro verso si prevede che, qualora il risultato di tale calcolo sia inferiore a una somma minima (calcolata in funzione della capacità di pagare e dei voti in Consiglio di ciascun Paese)[42] si debba applicare quest'ultima.

Infine, a temperare parzialmente questo quadro di complessivo inasprimento delle pene, la Commissione ha indicato la propria intenzione di applicare – laddove possibile – il principio di proporzionalità, attraverso la proposta di una serie di meccanismi di calcolo complementari o alternativi (punto 13 ss.). In particolare si tratta dell'eventuale frazionamento delle sanzioni in funzione dei singoli "capi di imputazione", dell'adozione di formule matematiche *ad hoc* per riconoscere forme di adempimento "tendenziali" laddove sia particolarmente difficile raggiungere un pieno adempimento, della possibilità di verificare

---

37 In particolare si tratta di valutare l'importanza delle regole comunitarie violate (dando in tal senso priorità alle infrazioni alle quattro libertà fondamentali ed ai diritti fondamentali) e l'impatto dell'infrazione sugli interessi generali e particolari. Secondo la Commissione, questi ultimi andrebbero valutati caso per caso, tenendo conto, ad esempio, di perdite delle risorse proprie della Comunità, dell'impatto dell'infrazione sul modo in cui funziona la Comunità, di danni gravi o irreparabili alla salute umana o all'ambiente, di danni economici sofferti da persone fisiche e giuridiche, delle somme in gioco, di possibili vantaggi che lo Stato membro interessato ricaverebbe dall'inadempimento, dell'importanza relativa dell'infrazione rispetto al giro d'affari del settore economico interessato, della quantità di popolazione interessata, della responsabilità della Comunità rispetto a Stati terzi ed infine del fatto che si tratti di un'infrazione *una tantum* ovvero di una ripetizione (punto 16.4).

38 Segnatamente si tratta di dividere il valore del PIL in milioni di Euro dello Stato interessato per il valore del PIL del Lussemburgo moltiplicandolo poi per il numero di voti in Consiglio dello Stato interessato diviso per il numero di voti del Lussemburgo. Dal risultato occorre poi estrarre la radice quadrata. Per l'Italia il fattore "*n*" così ricavato risulta pari a 19,84 €.

39 In base a tali criteri per il nostro Paese la penalità di mora può pertanto oscillare tra un minimo di 11.904 € e un massimo di 714.240 € per ogni giorno successivo alla data di notifica della sentenza di condanna.

40 Questa scelta deriva forse dalle indicazioni dell'Avvocato generale Geelhoed, che nelle prime conclusioni rese aveva osservato come i criteri di calcolo della sanzione forfetaria potessero sostanzialmente essere analoghi a quelli della penalità di mora (punti 96, 97 e 103).

41 Per il nostro Paese la somma forfetaria potrebbe pertanto oscillare – su base giornaliera – tra un minimo di 3.969 € e un massimo di 79.360 €.

42 Per l'Italia tale importo è pari a 9.992.000 €.

l'adempimento su basi temporali più lunghe di quelle giornaliere[43] ed infine della possibilità di sospendere il pagamento della penalità di mora qualora lo Stato membro abbia già adottato tutte le misure necessarie per adempiere, ma occorra attendere del tempo affinché queste dispieghino materialmente il loro effetto.

6. La Comunicazione in esame sembra delineare un inasprimento complessivo del sistema sanzionatorio, che appare criticabile sotto più di un profilo.

Già la sentenza sulla pesca era stata oggetto di numerose critiche e perplessità da parte dei giuristi e, nella fase dibattimentale, anche da parte della maggioranza degli Stati membri. Anche la consultazione degli esperti giuridici delle Rappresentanze permanenti a Bruxelles, condotta poco prima dell'adozione della Comunicazione da parte del Collegio dei Commissari, ha fatto emergere notevoli perplessità, manifestate congiuntamente da un gruppo di 15 Stati membri, guidati da Italia, Francia e Belgio[44].

In primo luogo, giova rilevare come essa si basi su di una giurisprudenza della Corte che appare a dir poco insufficiente (un solo caso)[45]. Né sembrerebbe giustificato, da un punto di vista statistico, il richiamo fatto dalla Commissione ad una presunta tendenza degli Stati membri ad adempiere solo *in extremis* alle sentenze pronunciate in base all'art. 226, a giudizio *ex* art. 228 già avviato[46].

In secondo luogo, riservandosi di proporre, di regola, il pagamento sia di una somma forfetaria che della penalità di mora, la Commissione ha generalizzato l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia in relazione ad un caso assai specifico. Nella causa C-304/02, infatti, la Corte aveva ritenuto opportuno disporre anche il pagamento di una somma forfetaria tenuto conto che il mancato adempimento da parte della Francia della precedente sentenza era stato pressoché totale, estremamente prolungato nel tempo e tendente a persistere, nonché lesivo di particolari interessi pubblici e privati.

In terzo luogo i criteri introdotti per il calcolo della somma forfetaria – che per sua natura dovrebbe essere valutata caso per caso – sembrano avere una natura eccessivamente rigida e meccanica, tale da non permettere alcuna opportuna graduazione in funzione del tipo di infrazione. In particolare, essendo comunque prevista una somma minima, questa non consentirebbe di per sé di

---

43 Questa modalità è stata già utilizzata per il calcolo delle penalità comminate alla Spagna ed alla Francia, che – come già illustrato – sono state definite la prima su base annuale e la seconda su base semestrale. In entrambi i casi, tuttavia, il moltiplicatore di base è rimasto quello giornaliero.

44 Gli altri Paesi sottoscrittori sono stati: Portogallo, Austria, Cipro, Lussemburgo, Spagna, Repubblica Ceca, Grecia, Malta, Slovacchia, Polonia e Irlanda. Anche la Germania aveva inoltre manifestato dei dubbi di principio sugli intendimenti della Commissione.

45 Nella successiva sentenza *Commissione c. Francia* (causa C-177/04), citata, la Corte ha precisato espressamente di ritenere opportuna unicamente l'imposizione di una penalità di mora (punto 64).

46 Dal 1998 in poi, il numero di pareri motivati emessi dalla Commissione e di deferimenti alla Corte in base all'art. 228 sono stabili, oscillando ogni anno rispettivamente tra un minimo di 11 ed un massimo di 20 ed un minimo di 3 ed un massimo di 5.

poter discriminare tra situazioni profondamente diverse tra loro. Si può infatti avere un caso in cui l'inadempimento sia completo e non contestato dallo Stato membro e si può avere quello in cui da parte del Paese convenuto si è avuto un adempimento, quantomeno parziale, ovvero reso comunque in buona fede. Occorre infatti tenere presente che, avendo la prima sentenza resa dalla Corte un carattere di accertamento, essa si limita di solito a sancire l'incompatibilità di una norma o misura nazionale con il diritto comunitario. La parte propriamente dispositiva è pertanto spesso scarna e può fornire poche indicazioni circa le misure che devono concretamente essere prese per porre fine all'infrazione. Si può pertanto avere un legittimo spazio di interpretazione quanto alle disposizioni da adottare e appare inopportuno sanzionare *ex tunc* con una multa anche severa il confronto che può essersi svolto in tal senso tra Stato membro e Commissione. Inoltre si rileva come la sanzione minima forfetaria non potrebbe per definizione essere commisurata in alcun modo all'interesse economico degli eventuali danneggiati dall'inadempimento.

Particolarmente criticabile, poi, sarebbe la possibilità di un'applicazione della somma forfetaria nei casi di attuazione tardiva di una prima sentenza di accertamento. Come illustrato, la Commissione infatti non intenderebbe più desistere dalla procedura di fronte alla Corte, a differenza di quanto sinora avvenuto, qualora – successivamente al deferimento in base all'art. 228 ma prima della pronuncia della Corte – lo Stato membro proceda all'adempimento della prima sentenza pronunciata *ex* art. 226. Sarebbe questa una pesante innovazione, che appare eccessiva anche rispetto alla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia nella causa C-304/02, nonché alle stesse indicazioni dell'Avvocato generale[47]. Per effetto del nuovo approccio, invece, a partire dal 1° gennaio 2007 uno Stato membro potrebbe ritrovarsi condannato a pagare comunque una somma forfetaria pur avendo già provveduto a rimuovere l'infrazione[48]. Tale forma di sanzione verrebbe quindi ad avere in questi casi una funzione meramente repressiva e afflittiva[49], non giustificata dallo scopo dell'art. 228 che resta di tipo incitativo[50].

La somma forfetaria, inoltre, verrebbe calcolata a partire dal giorno della notifica della prima sentenza anziché dalla scadenza fissata nel parere motivato della Commissione, che invece per giurisprudenza consolidata[51] era la data in cui doveva essere valutato l'inadempimento di fatto e di diritto e pertanto coincide-

---

47 Al punto 44 delle sue conclusioni finali anche l'Avvocato generale aveva ammesso la possibilità per la Commissione di continuare a ritirarsi in caso di adempimento tardivo.

48 In questi casi la penalità di mora verrebbe invece meno *de facto.*

49 Aspetto non negato nelle prime conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed (punto 95).

50 *Contra* J. Diez Hochleitner, *Derecho comunitario europeo: tratados y otros textos anotados, jurisprudencia basica del Tribunal de justicia de las Comunidades europeas,* Madrid, 1996, p. 142 ss., secondo cui la condanna al pagamento di una somma forfetaria avrebbe comunque natura punitiva.

51 Si vedano ad esempio le sentenze della Corte di giustizia del 31 marzo 1992, causa C-362/90, *Commissione c. Italia, Raccolta,* p. I-2353; del 4 luglio 2002, causa C-173/01, *Commissione c. Grecia, Raccolta,* p. I-6129; del 10 aprile 2003, causa C-114/02, *Commissione c. Francia, Rac-*

va con il giorno da cui dovevano decorrere gli effetti giuridici della sentenza[52]. Orbene, premesso che il Trattato CE non fissa alcun limite temporale per l'adempimento delle sentenze pronunciate ai sensi dell'art. 226[53], così facendo si finiscono per addebitare allo Stato membro anche i tempi burocratici che sono invece imputabili alla Commissione nell'ambito della fase amministrativa della procedura *ex* art. 228 (esame delle risposte dello Stato membro alla lettera di messa in mora ed al parere motivato), nonché quelli del procedimento stesso di fronte alla Corte, che dura in media circa due anni.

Inoltre, non possono non essere sollevati dubbi sulla compatibilità di tale approccio con il principio "*ne bis in idem*". Già alcuni Stati membri avevano fatto rilevare, nell'ambito della sopra citata consultazione avviata dalla Corte, che così facendo lo Stato inadempiente sarebbe stato condannato ad una doppia pena per un'unica infrazione. Ma c'è di più. In base alla Comunicazione della Commissione, la penalità di mora viene calcolata anche in base all'indicatore di durata che è relativo al periodo intercorrente tra le prima e la seconda condanna. Tale periodo, però, verrebbe sanzionato direttamente anche dalla sanzione forfetaria. Per tale periodo, quindi il Paese membro inadempiente verrebbe ad essere condannato due volte[54]. L'approccio adottato a tale riguardo dalla Commissione sorprende tanto più che nell'ambito della citata consultazione, anche l'esecutivo di Bruxelles si era espresso in senso contrario[55].

Last, but not least, i nuovi parametri, soprattutto quelli relativi alla somma forfetaria, potrebbero avere conseguenze economiche importanti per gli Stati membri. Per paradosso, applicandoli nel caso della citata sentenza sulla pesca, la Francia si vedrebbe adesso condannata a pagare, a titolo di somma forfetaria, ben 216.950.200 €, ovvero un importo oltre 10 volte superiore a quello effettivamente stabilito dalla Corte e, comunque, quasi doppio rispetto a quello propo-

colta, p. I-3783; del 27 ottobre 2005, causa C-525/03, *Commissione c. Italia*, *Raccolta*, p. I-9405; e da ultimo del 14 marzo 2006, causa C-177/04, *Commissione c. Francia*, cit.

52 È da notare che anche nelle prime conclusioni rese dall'Avvocato Geelhoed la somma forfetaria veniva giustificata in quanto la Francia non si era conformata a quanto raccomandato nel parere motivato della Commissione entro la data indicata nello stesso.

53 Secondo la giurisprudenza della Corte la procedura finalizzata al superamento dell'inadempimento dovrebbe essere avviata immediatamente e concludersi comunque entro tempi "*più possibile ristretti*" (cfr. le sentenze della Corte di giustizia del 19 gennaio 1993, causa C-101/91, *Commissione c. Italia*, *Raccolta*, p. I-191; del 7 marzo 1996, causa C-334/94, *Commissione c. Francia*, *Raccolta*, p. I-1307; del 4 luglio 2000, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit.; del 25 novembre 2003, causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, cit.).

54 Per altro verso, per Geelhoed tale obiezione era superabile, in quanto il fatto che uno dei fattori utilizzati per il calcolo della penalità si riferisse alla durata dell'infrazione non implicava che la penalità di mora fosse direttamente collegata a tale periodo (punto 47 delle conclusioni finali). Anche per la Corte, al di là delle modalità di calcolo, si trattava comunque di due sanzioni con funzioni distinte, quand'anche complementari rispetto alla finalità dell'art. 228 (punto 84).

55 Cfr. punto 38 delle seconde conclusioni dell'Avvocato generale nella causa C-304/02, *Comissione c. Francia*, cit.

sto in prima battuta dallo stesso Avvocato generale[56]. Non andrebbero quindi sottostimate le potenziali ricadute politiche di tali sanzioni pecuniarie.

7. Ci si può interrogare su quali siano le ragioni di tale inasprimento complessivo portato avanti dalla Commissione. Ufficialmente l'esecutivo di Bruxelles ha giustificato il nuovo approccio, oltre che in base alla citata giurisprudenza della Corte, anche in virtù della crescente necessità – soprattutto in un'Unione con 25 membri – di garantire un'immediata ed uniforme applicazione del diritto comunitario (e quindi anche delle sentenze della Corte, che ne sono la massima espressione ricognitiva ed interpretativa)[57]. È questo un aspetto su cui è difficile, in via di principio, non concordare[58]. Inoltre, la nuova filosofia della Commissione potrebbe essere spiegata anche in prospettiva, alla luce delle ulteriori novità introdotte al riguardo dal Trattato costituzionale firmato a Roma il 29 ottobre 2004, che ha introdotto la possibilità di sanzioni pecuniarie anche nell'ambito di una "prima condanna", qualora essa riguardi il mancato recepimento di una legge quadro[59].

Resta che il nuovo sistema sanzionatorio – che la Commissione ha già iniziato ad applicare[60] – appare eccessivo e per alcuni aspetti ingiustificato, allo

---

56 Risultato ottenuto moltiplicando una somma forfetaria giornaliera pari a 42200 € (importo di base di 200 per coefficiente di gravità di 10 per fattore n di 21,1) per 5141 giorni (intercorrenti tra l'11 giugno 1991 – data della prima sentenza di condanna – ed il 12 luglio 2005 – data della seconda).

57 Lo stesso Avvocato generale Geelhoed aveva osservato che in un'Unione sempre più larga e più eterogenea al suo interno si rafforzava il bisogno di assicurare l'uniforme ed effettiva applicazione del diritto comunitario (punto 12 delle seconde conclusioni citate).

58 Anche l'*Internal Market Scoreboard* n. 15 pubblicato a luglio 2006 dalla Commissione rileva del resto che nessuno degli Stati membri è riuscito a raggiungere l'obiettivo di una riduzione del numero di procedure di infrazione del 50%, obiettivo che era stato fissato dall'*Internal Market Strategy* 2003/06, COM(2003)238 def. del 7 maggio 2003.

59 Cfr. art. III-362, par. 3: "La Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea in virtù dell'articolo III-360 [attuale art. 226] reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di recepimento di una legge quadro europea, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfetaria o della penalità da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze. Se la Corte constata l'inadempimento, può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfetaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione. Il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza".

60 Si segnala in particolare che il 12 maggio 2006 la Commissione ha presentato un ricorso contro il Lussemburgo in base all'art. 228 (causa C-223-06, in corso), per il persistente inadempimento rispetto ad una prima sentenza di accertamento di mancato recepimento di due direttive comunitarie (sentenza della Corte di giustizia del 30 settembre 2004, causa C-481/03, *Commissione c. Lussemburgo*, non pubblicata in *Raccolta*, relativa alle procedure di infrazione n. 2003/460 e 2003/461). In tale ricorso viene proposto il pagamento di una penalità di mora di 4.800 € al giorno, per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della prima sentenza, ed una sanzione forfetaria calcolata moltiplicando 1.000 € per il numero di giorni che intercorrono tra la prima sentenza e la seconda. Il 12 dicembre 2006 la Commissione ha deciso tre nuovi deferimenti alla Corte in base all'art. 228. La prima decisione riguarda la mancata trasposizione da parte della Francia della direttiva sul rilascio deliberato di organismi geneticamente modificati nell'ambiente, per cui verrà

stato attuale di diritto e giurisprudenza. Non sfugge pertanto il sospetto che l'esecutivo di Bruxelles, a partire dalla sentenza sulla pesca, possa essere stato tentato di rafforzare i propri poteri di guardiano del Trattato.

Nella prassi, inoltre, la materiale riscossione di tali multe si è già dimostrata non scevra di difficoltà. Se la Grecia ha adempiuto nel giro di qualche mese alla sentenza del 2000, pagando complessivamente una penalità di 5.400.000 €, la Spagna è invece riuscita ad evitare di pagare alcunché attraverso un abile *escamotage* formale[61]. Infine la Francia, dopo aver pagato la somma forfetaria di 20 milioni di Euro, ha contestato l'applicazione della prima penalità di mora semestrale da parte della Commissione, ritenendo di aver infine adempiuto alla sentenza della Corte ed ha pertanto impugnato di fronte alla Tribunale di primo grado, in base all'art. 230, la decisione con cui la Commissione l'ha invitata a procedere a tale pagamento[62] (nel semestre successivo la Commissione non ha invece comminato alcuna penalità in quanto ha ritenuto sanato l'inadempimento)[63]. Al di là dei casi specifici, si tratta di sintomi evidenti di un disagio e di difficoltà pratiche che non dovrebbero essere sottovalutati.

---

proposto il pagamento di una penalità di mora di 366.744 € al giorno e di una sanzione forfetaria che raggiungerà orientativamente i 38 milioni €. Le altre due decisioni riguardano l'incompiuta bonifica di due complessi di discariche siti in provincia di Milano e Foggia, per cui l'esecutivo di Bruxelles proporrà la condanna dell'Italia al pagamento di una penalità di mora quotidiana di 192.844,80 € nel primo caso e di 85.708,80 € nel secondo, assortite rispettivamente di una somma forfetaria di 23.808 € e di 11.904 € al giorno. Per queste ultime due procedure la Commissione ha inoltre deciso un'autorizzazione di contatti tra i propri servizi e le autorità competenti, unitamente all'impegno a non presentare il ricorso per un mese.

61 In concreto, la Spagna ha dichiarato non più balneabili 132 siti, rispetto ad un elenco iniziale che ammontava a 302. È così diminuita sensibilmente, in base ad un mero artificio matematico, la percentuale delle spiagge balneabili che non rispettavano i parametri comunitari ed è stata così rispettata la "lettera" della sentenza. Nel dicembre 2005 la Commissione, pur rammaricandosi per l'espediente applicato, ha dovuto riconoscere l'impossibilità di procedere (Comunicato stampa della Commissione del 19 dicembre 2005: "*Bathing water: Commission drops threat of fine against Spain*"). Peraltro il 6 aprile 2006 la Commissione ha avviato una procedura di infrazione nei confronti della Spagna (e di altri 10 Paesi membri) proprio per aver chiuso, tra l'inizio degli anni '90 ed il 2004, numerose zone di balneazione, anziché bonificarle. Secondo la Commissione, così facendo la Spagna e gli Stati interessati avrebbero di fatto eluso gli obiettivi della normativa comunitaria.

62 Causa T-139/06, *Francia c. Commissione* (in corso). La Francia ha in primo luogo contestato la competenza della Commissione ad adottare una decisione che imponga ad uno Stato membro il versamento di una sanzione inflitta ai sensi dell'art. 228 TCE. Secondo la Francia, "solo la Corte sarebbe competente ad esigere detto pagamento in quanto ciò implicherebbe la previa rilevanza della persistenza dell'adempimento". Inoltre la Francia, ritenendo di aver comunque adottato dei provvedimenti di attuazione della sentenza della Corte del 12 luglio 2005, ha contestato che la Commissione non abbia ridotto in proporzione l'importo della penalità di mora. In subordine, qualora il Tribunale ritenga che la Commissione non poteva autonomamente procedere ad un'eventuale riduzione della penalità fissata dalla Corte, il ricorso invita il Tribunale ad apportare tale riduzione.

63 Alla fine del secondo periodo di sei mesi (12 gennaio 2006 – 12 luglio 2006) la Commissione ha infatti concluso che la Francia aveva soddisfatto completamente i propri obblighi giuridici e

Per tali motivi, appare auspicabile che la Corte provveda a modificare in senso restrittivo i nuovi orientamenti della Commissione. Da questo punto di vista le prossime pronunce della Corte saranno senza dubbio assai interessanti[64]. Nella sentenza del 14 marzo 2006 (causa C-177/04, *Commissione c. Francia*), in cui non era in questione l'imposizione di una somma forfetaria, la Corte ha intanto precisato nuovamente di non ritenersi vincolata a linee direttive in materia di sanzioni "*quali quelle pubblicate dalla Commissione*"[65]. Ed anche nelle conclusioni rese il 26 gennaio 2006 dall'Avvocato generale Poiares Maduro rispetto alla causa C-119/04 (*Commissione c. Italia*)[66] è stato riconosciuto come il principio della cumulabilità di sanzione forfetaria e penalità di mora non debba necessariamente essere generalizzato a tutte le cause sottoposte al giudizio della Corte in base all'art. 228 TCE, ma possa essere limitato ai casi in cui il periodo dell'inadempimento sia "*equiparabile a quello davvero lunghissimo considerato nella causa Commissione c. Francia*"[67]. Si tratta di primi segnali da accogliere positivamente ma che non devono indurre ad eccessivi ottimismi gli Stati interessati a possibili condanne, in quanto la Corte, pur confermando la necessità di una definizione delle sanzioni "caso per caso", non ha nemmeno escluso la possibilità di comminare ammende persino più elevate di quelle proposte dalla Commissione[68].

---

senza applicare alcuna nuova sanzione si è di fatto orientata verso l'archiviazione di tale procedura di infrazione.

64 Al momento in cui scriviamo, sono prossime a conclusione solo cause *ex* art. 228 già aperte da tempo, per cui in sede di deferimento la Commissione non aveva potuto applicare i criteri di cui alla propria Comunicazione del 13 dicembre 2005.

65 Punto 70 della sentenza.

66 Tale causa si è poi conclusa senza l'imposizione di alcuna sanzione per il nostro Paese in quanto è stato accertato l'adempimento – sia pure tardivo – della prima sentenza della Corte (cfr. punto 46 della sentenza del 18 luglio 2006).

67 Punto 48 delle conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 26 maggio 2006, nella causa C-119/04, *Commissione c. Italia*. Lo stesso Avvocato Geelhoed, inoltre, nelle proprie conclusioni rese il 24 novembre 2005 nella causa C-177/04, *Commissione c. Francia*, cit., non ha ritenuto di proporre l'imposizione sia di una sanzione forfetaria che di una penalità di mora, ma si è limitato a confermare la proposta della Commissione relativa a quest'ultima.

68 Proprio nel caso della causa C-177/04, *Commissione c. Francia*, citata, la Corte ha ad esempio deciso di imporre alla Francia il pagamento di una penalità di mora più che doppia (31.650 € al giorno) rispetto a quella proposta dalla Commissione (13.715 €), ritenendo non giustificato il coefficiente di durata applicato da quest'ultima (punti 68-74).

Ilaria Ottaviano

Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Evoluzione e origine del regolamento. – 3. Base giuridica e limiti di applicabilità del GECT. – 4. Le fonti che disciplinano il GECT. – 5 Composizione e istituzione di un GECT. – 6. Diritto applicabile alla convenzione di cooperazione e al GECT. – 7. Competenze e natura giuridica del raggruppamento. – 8. La competenza giurisdizionale. – 9. Operatività del GECT. – 10. Considerazioni conclusive.

1. Nell'ambito del pacchetto di regolamenti sulla politica di coesione[1] per la nuova programmazione 2007-2013 è stato adottato, a seguito di un complesso negoziato, il regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006[2], relativo a un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale[3] (d'ora in

[1] In dottrina sulla politica di coesione e sui fondi strutturali, v. R. LEONARDI, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Bologna, 1998; L. PAVAN WOOLFE, *Il fondo sociale europeo nello sviluppo italiano*, Roma, 1998; A. EVANS, *The E.U. Structural Funds*, Oxford, 1999; L. MONTI, *Politiche di sviluppo e fondi strutturali*, Roma, 2000; A. ROY, *La cohesion économique et sociale: un nouveau modèle de politique communautaire*, in *RMCUE*, 1999, p. 383 ss.; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000; O. PORCHIA, M. VELLANO, *Codice degli aiuti e dei fondi strutturali*, Torino, 2002; C. RISI, *La costituzione della grande Europa: coesione economica, sociale, territoriale*, in *DCSI*, 2004, p. 831 ss.; L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Roma, 2005.

[2] Proposta di regolamento del Consiglio, del 14 luglio 2004, COM(2004)496 def., relativo all'istituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Transfrontaliera. La proposta della Commissione europea presentava disposizioni piuttosto generiche su: soggetti abilitati a partecipare, ambiti e delimitazione di competenza del raggruppamento, responsabilità nei confronti degli Stati, scioglimento, liquidazione, insolvenza, esecuzione dei compiti, competenza giurisdizionale. A tal fine, nel settembre del 2005, è stato presentato da parte della Presidenza britannica un testo di compromesso, recepito poi nella proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2006, COM(2006)94 def., relativo all'istituzione di un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) presentata dalla Commissione ai sensi dell'art. 250, par. 2, TCE. Tale proposta modificata di regolamento ha incontrato il parere favorevole degli Stati membri, è stata approvata nell'ambito del pacchetto sui fondi strutturali ed è divenuta, con poche modifiche, il regolamento (CE) n. 1082/2006, *GUUE* L 210, 31 luglio 2006, p. 19 ss.

[3] Per una disamina dei rapporti di cooperazione territoriale in ambito comunitario, v. L. VIOLINI, *Nuove dimensioni nei rapporti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici regionali di rappresen-*

poi regolamento). Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (d'ora in seguito GECT) è un soggetto "dotato della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalla legislazione nazionale di ciascuno Stato membro"[4], che ha lo scopo di facilitare e promuovere la cooperazione territoriale, realizzata in forma transfrontaliera, transnazionale ed interregionale[5], tra enti appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea. La sua finalità è superare le "difficoltà incontrate dagli Stati membri, in particolare dalle regioni e dagli enti locali, per realizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale in un contesto di legislazioni e procedure nazionali differenti"[6].

La base giuridica su cui poggia il regolamento è l'art. 159, terzo comma TCE. Si è scelto di evitare una base giuridica più complessa, che avrebbe compreso anche gli articoli 181A[7] e 308[8] TCE. Tale scelta avrebbe certo consentito l'estensione del campo di operatività del raggruppamento anche al di là della

tanza a Bruxelles, in *Le Regioni*, 1998, p. 1320 ss.; M. Vellano, *Cooperazione transeuropea e Interreg III, nuove soluzioni e alcuni problemi irrisolti*, in *DCSI*, 2000, p. 789 ss.; Y. Lejeune (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre Autorités Régionales ou locales relevant d'Etats distincts - Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruxelles, 2005; M. Pertile, *Il GECT: Verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera?*, in *Dir. comm. int*., 2005, p. 117 ss.; M. Vellano, *Il Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera*, in L. Daniele (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo, X Convegno SIDI*, Napoli, 2006, p. 423 ss.; Id., *La cooperazione transfrontaliera tra Stati e tra enti territoriali in Europa*, Torino, 2006.

4 Art. 1, quarto comma, regolamento 1082/06, cit.

5 La cooperazione transfrontaliera si estende ai territori separati da una frontiera (interna o esterna, terrestre o marittima, purché di distanza inferiore a 150 km), identificati attraverso la ripartizione uniforme del territorio comunitario. Si mettono cosi in relazione estensione geografica e densità di popolazione, in modo da risolvere le difficoltà di comparazione di unità amministrative talvolta molto diverse nei vari Paesi membri, e dunque non facilmente comparabili. La cooperazione transnazionale identifica aree di territorio più vasto, che includono più Stati membri contigui. La cooperazione interregionale non prevede un elemento di contiguità territoriale, ma identifica tutto il territorio interessato da un programma, su base tematica.
La ripartizione statistica chiamata NUTS (Nomenclatura Unitaria Territoriale Statistica) è utilizzata dalla Commissione europea anche per individuare l'estensione del territorio ammissibile alla cooperazione territoriale. Il livello NUTS III (che in Italia corrisponde alle Province) è stato scelto per definire i territori ammessi alla cooperazione transfrontaliera; il livello NUTS II (che in Itala corrisponde alle Regioni) per definire i territori ammessi alla cooperazione transnazionale e interregionale.

6 Considerando 2, regolamento 1082/06, cit.

7 Articolo introdotto dal Trattato di Nizza nella parte III del TCE, all'interno del nuovo titolo XXI, relativo alla "Politica di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi". Esso introduce una base giuridica autonoma, per realizzare azioni di cooperazione diverse dalla cooperazione allo sviluppo. Per un commento, v. M. R. Piazza, *Commento all'art. 181 A*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 899 ss.

8 Articolo corrispondente all'originario art. 235 TCE. Per un commento, v. S. Bariatti, *Commento all'art. 308*, in A. Tizzano (a cura di), *op. cit.*, p. 1376 ss.

politica della coesione, ma al contempo avrebbe comportato una più difficile procedura di adozione[9].

Il GECT è destinato ad attuare programmi e progetti di cooperazione territoriale con applicazione di un solo diritto, scelto dalle parti interessate. Esso nasce sulla base d'un accordo costitutivo, legalmente riconosciuto da una convenzione fra i soggetti coinvolti[10], che ne stabilisce obiettivi, compiti e sede. Lo statuto definisce organi e competenze, determina modalità e contenuti dei rapporti con i soggetti partecipanti, perfeziona il processo decisionale e le modalità di funzionamento e di controllo.

2. Per la gestione congiunta di problematiche condivise fra entità territoriali di Stati diversi si sono sviluppati, sin dagli anni settanta, accordi di diritto privato, manifestazioni di cooperazione pattizia finalizzate a collaborazioni ed attività cooperative fra entità pubbliche contigue che, pur prive di effetto giuridico vincolante, avevano il valore di dichiarazioni d'intenti e di manifestazioni di buon vicinato.

Nonostante la loro natura informale queste prime forme di cooperazione hanno favorito scambi di informazioni ed esperienze ed hanno comportato, in qualche caso, la creazione di strutture funzionali, organiche o occasionali, costituite da rappresentanti di tutti gli enti firmatari dell'accordo di diritto privato[11]. Ma queste strutture, che pure continuano ad avere successo fra gli Enti locali[12], mancano spesso di una personalità giuridica distinta dai membri del raggruppamento e del potere di emanare regole obbligatorie e di ricevere e gestire finanziamenti pubblici. Da qui l'esigenza di prevedere l'istituzione d'un organismo unico di gestione, regolato da norme comuni, convenzionalmente concordate fra i partecipanti.

---

9 La procedura decisionale per l'adozione di azioni specifiche necessarie al raggiungimento degli obiettivi della coesione prevede la delibera del Consiglio secondo la procedura dell'art. 251 TCE, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato della Regioni (art. 159, terzo comma TCE); invece la procedura decisionale per realizzare azioni necessarie al raggiungimento di uno dei fini della Comunità senza che il Trattato ne abbia previsto i poteri d'azione prevede la delibera all'unanimità da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, dopo aver consultato il Parlamento europeo (art. 308 TCE).

10 Art. 8, regolamento 1082/06, cit.

11 Per una ricostruzione della questione, v. L. Condorelli, F. Salerno, *Le relazioni transfrontaliere fra comunità locali in Europa nel diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 381 ss. ed in particolare p. 388.

12 V. ad es. l'Euroregione Adriatica, ente di diritto privato facente capo ad un'Associazione senza scopo di lucro stabilita da un lato e dall'altro della frontiera adriatica, costituita fra le Regioni italiane Puglia, Molise, Abruzzo, Marche, Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia, i Comuni di Capodistria, Isola, Pirano e Regioni istriane, dalmate, montenegrine, albanesi serbe e croate, conformemente alle disposizioni nazionali di legge di ciascuno Stato coinvolto, in cui si registra una dichiarazione d'intenti fra enti territoriali finalizzata a collaborazioni di buon vicinato, senza creazione o delega di alcun potere decisionale a strutture transfrontaliere. V. proposta di Statuto dell'Euroregione adriatica (reperibile *on line* sul sito web: www.adriaticeuroregion.org)

A livello intergovernativo, a partire dal 1980, sono state concluse convenzioni internazionali sulla cooperazione transfrontaliera nell'ambito dell'ordinamento del Consiglio d'Europa[13]. A livello comunitario nel 1990 è stata creata, invece, l'iniziativa INTERREG[14] nell'ambito della politica di coesione dell'Unione europea. Sono stati peraltro effettuati tentativi simili anche nell'ambito di alcune legislazioni nazionali, per quanto privi di concreta applicazione[15].

---

[13] Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, sottoscritta in seno al Consiglio d'Europa a Madrid il 21 maggio 1980, ed entrata in vigore il 22 dicembre 1981, allo scopo di incoraggiare la cooperazione tra i suoi membri mediante la stipula di accordi tra autorità locali nei limiti delle proprie competenze; Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, aperto alla firma il 9 novembre 1995 ed entrato in vigore il 1° dicembre 1998; Protocole n. 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération inter-territoriale, aperto alla firma il 5 maggio 1998 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2001 (www.coe.int, reperibili *on line*). Nell'ampia dottrina sull'analisi della Convenzione e dei suoi protocolli aggiuntivi, v. R. J. DUPUY, *La coopération régionale transfrontalière et le droit international*, in *AFDI*, 1977, p. 850 ss. ; ID., *La coopération régionale transfrontalière – Aspects juridiques*, testo della relazione presentata al Colloquio organizzato dall'Istituto Universitario Europeo su *La question des régions frontalières en Europe*, Firenze, 16-22 maggio 1981; E. DECAUX, *La Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales*, in *RGDIP*, 1984, p. 579 ss.; N. RONZITTI, *I rapporti transfrontalieri delle Regioni*, in *Quaderni regionali* n. 1-2 (gennaio-giugno), 1989, pp. 95 ss; L. CONDORELLI, F. SALERNO, *op. cit.*, p. 381 ss.; M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, *La coopération transfrontalière régionale et locale*, in *RCADI*, 243, 1993, p. 293 ss.; N. LEVRAT, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, 1994; M. FRIGO, *La cooperazione regionale nella Convenzione del consiglio d'Europa del 1980 e i limiti alla sua attuazione in Italia*, in A. MATTIONI, G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali*, Milano, 1995; L. CONDORELLI, *Un diritto internazionale privato per i rapporti fra enti pubblici territoriali di Stati diversi?*, in *Collisio Legum – Studi di diritto internazionale privato per Gerardo Broggini*, Milano, 1997, p. 126 ss.; L. DANIELE (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001; M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, Parigi, 2002; A. ZARDI, *Il Consiglio d'Europa e la cooperazione transfrontaliera degli enti locali*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali*, cit., p. 405 ss; Y. LEJEUNE (dir.), *op. cit.*; M. FRIGO, *Dalla Convenzione di Madrid all'Euroregione: Prove di integrazione transfrontaliera*, in *DUE*, 2005, p. 67 ss.

[14] Con riferimento alla programmazione 1994-1999 vedi la comunicazione della Commissione n. 94/C 180 del 1° luglio 1994, p. 13 ss. e la comunicazione agli Stati membri n. 96/C 200 del 10 luglio 1996, p. 7 ss.; per la programmazione 2000-2006 v. l'art. 20 del regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, *GUCE* L 161, 26 giugno 1999, e comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000 che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario INTERREG III, *GUCE* C 143, 23 maggio 2000, p. 6 ss. In proposito, v. M. VELLANO, *Cooperazione transfrontaliera*, cit., p. 789 ss.; M. CASTEIGTS, *Cadre juridique et enjeux politiques du financement de la coopération transfrontalière en Europe*, in Y. LEJEUNE (dir.), *op. cit*, p. 165 ss.; M. VELLANO, *Il Gruppo europeo*, cit., p. 423 ss. e in particolare pp. 426-428.

[15] Con riferimento a questa ultima previsione, un tentativo di creazione di modelli innovativi di cooperazione con territori limitrofi di altri Stati si ritrova nella legge francese n. 809 dell'agosto 2004 sulle libertà e responsabilità locali che, all'art. 187 ("*District europeen*"), prevede che

Proprio con riferimento all'ordinamento comunitario, già dalla metà degli anni settanta, alcune risoluzioni del Parlamento europeo preconizzavano una gestione comunitaria delle zone di frontiera attraverso l'istituzione di "consorzi regionali transfrontalieri", chiamati "euroconsorzi"[16]. Si auspicava l'istituzione di organismi atti ad assicurare un contatto diretto fra istituzioni comunitarie ed enti locali, da costituire mediante un contratto da parte di almeno due enti territoriali di Stati diversi, dotati di personalità giuridica di diritto comunitario[17]. Tale proposta non veniva però condivisa dal Consiglio che ribadiva criteri "stato-centrici" nell'ambito dei regolamenti relativi ai Fondi strutturali ed infatti all'interno del regolamento FESR per la programmazione quinquennale 1984-1989 si prevedeva che fossero gli Stati membri ad assicurare "nell'ambito delle loro relazioni bilaterali, un coordinamento transfrontaliero dello sviluppo regionale con i mezzi e ai livelli che ritengono di comune accordo adeguati" e che per loro tramite venisse favorita "la cooperazione tra le istanze regionali e locali interessate"[18]. In ogni caso si riteneva imprescindibile la necessità di "accordi di copertura" entro i quali incardinare azioni di cooperazione fra enti infra-statali.

Nelle successive programmazioni pluriennali relative ai Fondi strutturali[19] emerge invece, progressivamente, un maggior ruolo degli enti sub-centrali, sino a far divenire obiettivi prioritari dell'Unione la politica di coesione e la cooperazione territoriale. Il regolamento (CE) n. 1080 del 2006[20] specifica infatti che "l'obiettivo 'Cooperazione territoriale europea' è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale

collettività territoriali straniere e loro raggruppamenti possano aderire a consorzi francesi e creare distretti europei di diritto francese per la gestione unitaria di problematiche comuni (reperibile *on line* sul sito web: www.admi.net). Ma tale tentativo non ha dato risultati in tema di creazione di modelli applicativi e normative di valore sovranazionale. Anzi, a notizia di chi scrive, non paiono esistere casi di applicazione delle previsioni di cui all'art. 187 che coinvolgano collettività locali di Paesi diversi dalla Francia; la legge in questione resta dunque operativa solo per la creazione di consorzi misti francesi, che costituiscono la base istitutiva sulla quale costruire un *district européen* nel caso di adesione di collettività straniere.

16 V. risoluzione del Parlamento europeo del 18 novembre 1976, *GUCE* C 293, 13 dicembre 1976, p. 57 e risoluzione del Parlamento europeo sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, *GUCE* C 127, 14 maggio 1984, p. 212 ss.

17 L. Condorelli, F. Salerno, *op. cit.*, p. 413.

18 Art. 1, par. 3, del regolamento (CEE) n. 1787/84 del Consiglio, del 19 giugno 1984, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale, *GUCE* L 169, 28 giugno 1984, p. 1 ss.

19 Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, relativo alla programmazione 1988-1993, *GUCE* L 185, 15 luglio 1998, p. 9 ss.; regolamento (CEE) n. 2081/93, del Consiglio, del 20 luglio 1993, relativo alla programmazione dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 1994-1999, *GUCE* L 193, 31 luglio 1993, p. 5 ss.; regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo alla programmazione dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006, *GUCE* L 161, 26 giugno 1999, p. 1 ss.

20 Regolamento (CE) n. 1080/2006, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999, *GUUE* L 210, 31 luglio 2006, p. 1 ss. Esso stabilisce i principi di operatività del Fondo per il periodo di programmazione 2007-2013.

integrato e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato"[21].

3. Il regolamento sul GECT contiene il quadro di riferimento per le azioni di cooperazione territoriale, da porre in essere al fine esclusivo di ridurre i divari fra i livelli di sviluppo dei territori[22].

Come già accennato, la base giuridica del regolamento è infatti l'art. 159, terzo comma TCE (titolo sulla politica di coesione) che comporta che la finalità prioritaria del GECT sia di "agevolare e promuovere la cooperazione territoriale ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale" e di attuare "programmi e progetti di cooperazione territoriale co-finanziati dalla Comunità, a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e/o del Fondo di coesione"[23].

Occorre rilevare che solo in via residuale viene consentita la possibilità di realizzare tramite il GECT ulteriori azioni di cooperazione, prive del contributo finanziario comunitario, ma in tale circostanza gli Stati membri hanno la facoltà di restringere i compiti che possono essere realizzati dal raggruppamento[24]. Tale limitazione discende proprio dalla base giuridica prescelta per il regolamento.

I primi commenti[25] all'originaria proposta di regolamento della Commissione europea (nel prosieguo proposta)[26], presentata nel luglio 2004, avevano sottolineato la necessità dell'ampliamento della base giuridica, che avrebbe permesso ad un tempo una più generalizzata estensione dell'ambito d'applicazione del GECT[27] e maggiori possibilità di cooperazione: il riferimento era al combinato derivante dagli articoli 181A TCE (relativo alla possibilità di realizzare azioni di cooperazione con i Paesi terzi per assistenza economica, finanziaria e tecnica) e 308 TCE (che consente di realizzare azioni al di fuori dei poteri previsti dal Trattato, se necessarie per raggiungere uno degli scopi della Comunità)[28].

---

21 Art. 7 regolamento (CE) n. 1080/2006, cit. V. anche il considerando 7 dello stesso regolamento: "L'attuazione efficiente ed efficace dell'azione sostenuta dal FESR dipende da una buona *governance* e dal partenariato tra tutti gli operatori territoriali e socioeconomici interessati, in particolare gli enti regionali e locali, nonché tra tutti gli altri organismi appropriati durante le varie fasi di attuazione dei programmi operativi cofinanziati dal FESR".

22 Art. 1, par. 2, regolamento 1082/06, cit.

23 Art. 7, secondo e terzo comma, regolamento 1082/06, cit.

24 Art. 7 terzo comma, regolamento 1082/06, cit.: "Un GECT può realizzare altre azioni specifiche di cooperazione territoriale tra i loro membri con o senza contributo finanziario della Comunità. […] Gli Stati membri possono limitare i compiti che i GECT possono svolgere senza un contributo finanziario della Comunità".

25 In senso critico, soprattutto con riferimento al mancato inserimento nella base giuridica dell'art. 308 TCE, v. M. Vellano, *Il Gruppo europeo*, cit, p. 432.

26 Proposta di regolamento, COM(2004)496, cit.

27 Peraltro sino a quel momento l'art. 159 TCE aveva costituito esclusivamente la base per la creazione di strumenti finanziari e non giuridici. V. in proposito M. Pertile, *op. cit.*, p. 122.

28 Tali articoli, infatti, da soli o in combinato disposto, fondano i regolamenti finanziari per la cooperazione con i Paesi terzi: l'art. 308 è la base giuridica per i programmi Phare, ISPA, Sapard,

Peraltro, poiché le problematiche collegate alla cooperazione per la coesione hanno diversi punti di collegamento con i programmi di cooperazione con i Paesi alle frontiere esterne dell'Unione[29], soprattutto a seguito del nuovo approccio[30] di razionalizzazione e semplificazione degli strumenti finanziari per tali Paesi[31] che ha condotto ad influenze reciproche, finanziarie e gestionali[32] fra le due tipologie di cooperazione (interna ed esterna), si richiedeva una riflessione puntuale in relazione alla base giuridica da utilizzare. Ma, come detto, la scelta comunitaria è stata più limitata ma di più facile procedura decisionale. Il regolamento infatti riflette la necessità di tale collegamento, ma esclude, proprio a causa della base giuridica prescelta, la possibilità di far rientrare entità di Paesi terzi nella legislazione basata sull'art. 159 TCE. Esso prevede tuttavia la possibilità per gli enti territoriali di Paesi terzi di aderire ad un GECT già costituito e

TACIS e MEDA; l'art. 181A costituisce la base giuridica per i programmi di cooperazione con i Paesi dei Balcani occidentali.

[29] Regolamento della Commissione (CE) n. 2760/98, del 18 dicembre 1998, relativo all'attuazione di un programma di cooperazione transfrontaliera nel quadro del programma PHARE, *GUCE* L 345, 19 dicembre 1998, p. 49 ss., modificato da ultimo con regolamento (CE) n. 1822/2003 della Commissione, del 16 ottobre 2003, *GUUE* L 267, 17 ottobre 2003, p. 9; regolamento (CE) n. 99/2000 del Consiglio, del 29 dicembre 1999, che istituisce il Programma TACIS di assistenza tecnica ai Nuovi Stati Indipendenti (NSI), *GUCE* L 12, 18 gennaio 2000, p. 1 ss.; regolamento del Consiglio (CE) n. 2666/2000, del 5 dicembre 2000, che istituisce il Programma CARDS, *GUCE* L 306, 7 dicembre 2000, p. 1 ss.; regolamento del Consiglio (CE) n. 2698/2000 del 27 novembre 2000, per l'applicazione del Partenariato Euro-Mediterraneo, *GUCE* L 311, 12 dicembre 2000, p. 1 ss.

[30] Comunicazione della Commissione, dell'11 marzo 2003, *Wider Europe – Neighbourghood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003)104 def., European Commission services working paper, del 23 ottobre 2003, *Guidance note concerning the preparation of Neighbourhood Programmes at the external borders of Member States and Accession Countries*; comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo, del 10 febbraio 2004, *Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013*, COM(2004) 101 def.; comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2004, *Politica europea di prossimità – Documento di strategia*, COM(2004)373 def.

[31] Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio, del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA) e che assorbe i Regolamenti PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS, riferito al Paesi in pre-adesione, *GUUE* L 210, 31 luglio 2006, p. 82 ss.; proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) 628/2004, che ricomprende i regolamenti TACIS e PHARE, riferito ai Paesi, pure confinanti con l'UE, ma che resteranno terzi rispetto all'Unione (perché ad esempio appartenenti a un continente diverso) o per i quali al momento non si prevede alcuna ipotesi di adesione.

[32] Con questa innovazione si è proceduto da un lato alla trasmigrazione di istituti giuridici usati per la cooperazione interna alle azioni di cooperazione esterna (ed infatti la Commissione europea ha esteso anche ad esse l'applicazione delle regole di gestione dei fondi strutturali – caratterizzate dal coinvolgimento degli enti territoriali nella programmazione e gestione delle operazioni – che invece sino ad allora seguivano una procedura di gestione diversa, accentrata in Commissione, senza un reale coinvolgimento dei territori) e dall'altro, reciprocamente, alla trasmigrazione di una percentuale della dotazione finanziaria relativa alla cooperazione territoriale interna verso le azioni di cooperazione esterna.

di partecipare alle azioni di cooperazione ivi realizzate, se "la legislazione del paese terzo o gli accordi tra Stati membri e paesi terzi lo consentano"[33].

4. Il GECT ha natura giuridica composita, basata sui principi sanciti nel regolamento, sul diritto scelto dai membri nella convenzione di costituzione e negli statuti operativi e, in via residuale, per materie non disciplinate o disciplinate parzialmente, sul diritto dello Stato in cui ha sede sociale[34].

Tale complessità si giustifica in base alla natura di competenza concorrente della politica di coesione, che da un lato motiva l'istituzione di una gerarchia[35] fra queste fonti e dall'altro lascia alla scelta delle parti la concreta determinazione degli elementi relativi alla configurazione organica e alle modalità operative di funzionamento.

In particolare il regolamento si pone come strumento di copertura per agevolare e facilitare la cooperazione fra enti territoriali di Stati membri[36]. Esso non prevede un regime giuridico completo e autosufficiente per tale cooperazione ma pone solo il quadro generale entro cui gli enti territoriali possono operare, nell'ambito delle competenze proprie di ciascun ordinamento. Si limita a fissare gli elementi fondamentali: l'attribuzione della personalità giuridica, senza però indicare se di diritto pubblico o privato; la determinazione non esaustiva delle competenze delegabili al raggruppamento e l'obbligo per gli Stati membri di riconoscere nei rispettivi ordinamenti personalità e capacità giuridica del GECT, lasciando ad una scelta successiva delle parti la determinazione dei suoi più importanti elementi costitutivi.

Un altro elemento che evidenzia il carattere particolare del regolamento è dato dalla sua applicazione facoltativa[37] da parte degli enti territoriali che esprimono la volontà di utilizzarlo, previa autorizzazione statale.

A causa di tali peculiarità la dottrina[38] ha ritenuto la natura e la forma del regolamento GECT corrispondere alle caratteristiche dello strumento della direttiva, che fissa gli elementi generali e lascia alla scelta degli Stati la determinazione delle modalità operative di recepimento interno, e non ad un regolamento. Come osservato[39], nella proposta tale impostazione trovava un limite sicuro nel fatto che l'adattamento non prevedeva l'intervento statale, invece necessario in presenza d'una direttiva, ma si limitava a richiedere un'azione da parte dei mem-

[33] Considerando 16, regolamento 1082/06, cit.: "L'articolo 159, terzo comma, del trattato non consente di far rientrare entità di paesi terzi nella legislazione basata su detto articolo. L'adozione di una misura comunitaria che consente di istituire un GECT non esclude, tuttavia, la possibilità che entità di paesi terzi partecipino ad un GECT costituito in conformità del presente regolamento qualora la legislazione del paese terzo o gli accordi tra Stati membri e paesi terzi lo consentano".

[34] Art. 2, primo comma, lettere a), b) e c), regolamento 1082/06, cit.

[35] Sulla natura gerarchica del rapporto fra le fonti che disciplinano i GECT v. M. Pertile, *op. cit.*, p. 122 e p. 130; M. Vellano, *Il Gruppo europeo*, cit., p. 429.

[36] M. Pertile, *op. cit.*, p. 122 s.

[37] Considerando 8 e considerando 15, regolamento 1082/06, cit.

[38] M. Pertile, *op. cit.*, p. 126; M. Vellano, *Il Gruppo europeo*, cit., p. 429.

[39] M. Pertile, *op. cit.*, p. 126.

bri del Gruppo. Nel regolamento è stato invece previsto un ruolo per lo Stato membro, che deve rilasciare il consenso alla costituzione del GECT. A nostro avviso, tuttavia, tali caratteristiche non fanno perdere all'atto la natura anche sostanziale di regolamento, ma sono dovute semplicemente alla necessità di evitare la perdita di uniformità nella definizione di alcuni elementi caratterizzanti il GECT, lasciando al contempo agli enti locali interessati flessibilità nella scelta delle forme e delle modalità operative di cooperazione.

Inoltre il meccanismo flessibile prescelto dal regolamento si giustifica in considerazione del fatto che esso si colloca in un contesto che, pur se non rientrante nella politica estera degli Stati, è comunque di rilevanza internazionale[40] e dunque non consente di incidere nel riparto di competenza interno agli Stati membri, neppure indirettamente. Per tali motivazioni esso non è *self executing* ma necessita di procedure d'esecuzione e di dettaglio che lo rendano idoneo a produrre effetti. Tali procedure sono rinvenibili nella stipula della convenzione e nell'autorizzazione alla costituzione da parte degli Stati interessati.

Per quanto riguarda la natura della convenzione che ne delimita anche l'ambito di operatività, secondo dottrina sostanzialmente unanime[41] essa non è equiparabile ad un trattato internazionale[42]. L'autorizzazione degli Stati membri alla costituzione della convenzione da parte degli enti territoriali non equivale al conferimento dei pieni poteri di firma, ma è giustificato dalla necessità per gli Stati di verificare la conformità del GECT all'ordinamento nazionale e consente loro di

---

40 V. in proposito N. Levrat, *op. cit.*, p. 205 s.: "Nous avons également montré que ces relations pouvaient se développer sans porter atteinte au monopole traditionnellement reconnu à l'Etat de l'exercice des relations internationales. Fort de ce constat la plupart des auteurs ont conclus que ces relations devaient constituer une forme particulière [des relations internationales]". Cfr. anche la nota 68, p. 206, in cui l'autore cita: "Ainsi Condorelli […] constate l'existence de 'differents types of direct international relations or contract'. Plus restrictif, Hannum mentionne des 'limited formes of international relations in the cultural and economic sphere'".

41 Ma v. *contra*, nella dottrina francese, J. P. Eckly, *La coopération transfrontalière et l'administration française*, in *Collection Etudes et travaux du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, 1989, p. 44 ss., riportato in N. Levrat, *op. cit.*, p. 206.

42 Da ciò discende che la richiesta di autorizzazione, avanzata allo Stato membro da parte dei suoi enti territoriali desiderosi di costituire un GECT, e il consenso rilasciato all'uopo dallo Stato non corrispondono alla procedura necessaria per il conferimento dei poteri di firma fissata dall'art. 7 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 agli enti territoriali sprovvisti di *treaty making power*, ma fanno riferimento alla realizzazione di atti di esecuzione di un regolamento comunitario, posti in essere da enti sub-statali. Sul tema, con specifico riferimento al GECT v. M. Pertile, *op. cit.*, pp. 122-127. In generale, con riferimento alla natura degli accordi stipulati fra enti sub-statali per regolare azioni di cooperazione v. N. Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, 2004, p. 304 ss; L. Condorelli, F. Salerno, *op. cit.*, p. 405 ss.; L. Condorelli, *op. cit.*, pp. 121 ss. Per un commento sul tema del potere estero regionale si veda: L. Violini, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome (commento all'art. 1 e agli artt. 5 e 6)*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003; D. Florenzano, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004.

istituire meccanismi di controllo finanziario[43]. Infatti lo Stato, nell'ambito fondi strutturali, conserva in ogni caso la responsabilità finanziaria in relazione all'utilizzo dei fondi stessi, anche qualora non faccia parte del raggruppamento. Per tutte le altre tipologie di responsabilità il GECT, dotato di personalità giuridica piena e della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dagli Stati membri[44], risponde autonomamente. Esclusa dunque la natura internazionale, la convenzione sembra riconducibile ad un accordo regolato da un diritto nazionale, in particolare ad un contratto[45] che individua anche i relativi riferimenti di carattere privatistico o pubblicistico, civile o amministrativo[46].

Terzo elemento necessario per completare la disciplina del GECT è lo statuto[47], che ne pone le modalità operative di funzionamento, quale fonte di autoregolamentazione. Nel regolamento è stata eliminata una incongruenza presente nella proposta, che disponeva fosse direttamente il GECT ad adottare il proprio statuto. Poiché il riconoscimento della personalità giuridica al Gruppo avviene in un momento successivo rispetto all'adozione dello statuto (collegato alla data della pubblicazione), non può essere il GECT ad adottare lo statuto, ma saranno i soggetti partecipanti in quanto tali.

Il regolamento apporta importanti modifiche nei contenuti della Convenzione e dello statuto rispetto a quanto previsto nella proposta. In particolare sono elementi da definire nella convenzione[48]: la denominazione e la sede sociale del GECT, l'indicazione degli obiettivi e delle funzioni specifiche e l'elenco dei membri del raggruppamento, tutti elementi che nella proposta del 2004 si prevedeva fossero definiti nello statuto. Agli statuti è invece ora rimessa solo la fissazione delle modalità operative e di controllo[49], ad eccezione di quelle relative al controllo finanziario, che applicano la legge nazionale di ciascuno Stato, e richiedono, all'interno della convenzione, l'indicazione delle modalità per il mutuo riconoscimento.

5. Il GECT può essere composto da "una o più delle seguenti categorie, situate nel territorio di almeno due Stati membri: a) Stati membri; b) autorità

---

43 L. Condorelli, F. Salerno, *op. cit.*, p. 409 ss.

44 Art. 1, terzo e quarto comma, regolamento 1082/06, cit.

45 Si veda in questo senso la nota sentenza della Corte permanente internazionale di giustizia, del 12 luglio 1929, relativa al *Case concerning Payment of various Serbian loans issued in France*, secondo cui ogni accordo fra Stati che non sia tale secondo il diritto internazionale è da ricondursi alla categoria del contratto retto da un diritto interno (reperibile *on line* sul sito web: www.icj-cij.org/cijwww/cdecisions/ccpij/docA20/21).

46 Cfr. L. Condorelli, *op. cit.*, p. 119 ss.; N. Levrat, *op. cit.*, p. 225 ss.; F. Osman, *Un nouveau champ d'exploration pour le droit international privé: la coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, in *Rev. cr. DIP*, 1997, p. 403 ss.; G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003.

47 Art. 9 regolamento 1082/06, cit.

48 Art. 8 regolamento 1082/06, cit.

49 Art. 9 regolamento 1082/06, cit. Da rilevare, come già notato dai commentatori, la mancanza d'indicazione delle procedure per il recesso anticipato di un membro. V. M. Pertile, *op. cit.*, p. 131.

regionali; c) autorità locali; d) organismi di diritto pubblico"[50], questi ultimi identificati ai sensi della direttiva per l'aggiudicazione degli appalti[51]. Tale ultima specifica norma risponde all'esigenza, rilevata dai primi commentatori[52], di dare maggior chiarezza all'espressione usata nella proposta "altri organismi pubblici locali", che aveva caratteri di ambiguità.

Il regolamento esplicita inoltre in maniera netta che la partecipazione degli Stati è facoltativa. Viene eliminato così il dubbio interpretativo sollevato dall'imprecisa traduzione nelle versioni italiana e francese della proposta, dalla quale sembrava emergere come necessaria la partecipazione degli Stati membri al raggruppamento.

Per quel che riguarda le regole per l'istituzione di un GECT, il regolamento richiede la notifica allo Stato membro di appartenenza dell'intenzione di costituirlo da parte di ogni membro potenziale[53]. A seguito della suddetta comunicazione si realizza l'eventuale approvazione da parte dello Stato membro, che contestualmente designa l'autorità competente per il controllo dei fondi pubblici[54]. Lo Stato può, peraltro, rifiutare l'approvazione, motivando il diniego, qualora ritenga la partecipazione non conforme al regolamento o alla legislazione nazionale, o in caso di superiori motivi di interesse pubblico o di ordine pubblico. Anche su questo aspetto è stata adottata una importante modifica rispetto alla proposta, che per la costituzione del GECT riteneva sufficiente la sola volontà delle parti[55], senza richiedere la necessità dell'approvazione da parte dello Stato membro.

6. Il regolamento precisa che le collettività pubbliche che costituiscono il GECT possono delegare ad esso competenze solo entro i limiti di quelle che ciascuna di esse già possiede all'interno del proprio ordinamento e solo se si tratti di competenza comune a ciascun membro. Esso stabilisce infatti che i compiti del GECT "sono determinati dai suoi membri partendo dal presupposto che tutti i compiti devono rientrare nella competenza di ciascun membro a norma della sua legislazione nazionale"[56]. Il regolamento appare dunque richiedere una sorta di "minimo comune denominatore"[57] fra le competenze proprie alle singo-

---

50 Art. 3 regolamento 1082/06, cit.

51 Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, *GUUE* L 134, 30 aprile 2004, p. 114, modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 2083/2005 della Commissione, del 19 dicembre 2005, *GUUE* L 333, 20 dicembre 2005, p. 28 ss.

52 M. Pertile, *op. cit.*, p. 135; M. Vellano, *Il Gruppo europeo*, cit., p. 431.

53 Art. 4 regolamento 1082/06, cit.

54 Sul punto vedi *amplius infra*, par. 9.

55 Art. 2, secondo comma, proposta di regolamento COM(2004)496 def., cit.

56 Art. 7, secondo comma, regolamento 1082/06, cit.

57 L'espressione è del D'Argent, che ne parla in riferimento ad analoga previsione insita in specifici accordi stipulati fra Belgio e Francia, e da lui analizzati: P. D'Argent, *La nature juridique des partenaires à la coopération transfrontalière*, in Y. Lejeune (dir.), *op. cit.*, p. 77 ss.; v. in particolare p. 89. La previsione infatti era già presente nell'ambito della normativa del Consiglio d'Europa sulla cooperazione transfrontaliera. Nel primo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid si inserisce per la prima volta una delimitazione dell'ambito di competenza del raggruppamento, limitato

le collettività territoriali, necessario per poter individuare e conferire competenze al GECT. Tale previsione si spiega in considerazione del fatto che scopo del regolamento non è la creazione di una legge uniforme[58] per la cooperazione transfrontaliera[59], ma favorire una "osmosi" delle legislazioni nazionali differenti. Pertanto, solo il possesso da parte di tutti i suoi membri di competenze comuni permette di definire i compiti che possono essere assegnati al GECT[60] e di pervenire, attraverso la tecnica del mutuo riconoscimento, al raggiungimento dello scopo di facilitare la realizzazione di azioni di cooperazione.

Nella determinazione delle competenze delegabili al GECT, inoltre, occorre individuare a quale settore del diritto nazionale sia riconducibile l'azione dele-

ai "*domaines communs*" a ciascuno degli enti interessati (art. 1) che, dunque, non potranno acquisire competenze ulteriori in occasione della conclusione di un accordo di cooperazione transfrontaliera e che, anzi, saranno chiamati a pienamente rispettare le normative nazionali nella realizzazione ed esecuzione dell'accordo. Il secondo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid conferma quanto già sancito nel primo in relazione all'ambito di estensione della competenza, facendo ancora una volta riferimento al "cumulo" di leggi nazionali, "risultante dal convenire che per ognuno dei partner il rapporto interterritoriale o transfrontaliero nel suo insieme vada visto come un'attività pubblicistica propria, interamente regolata dal proprio diritto pubblico" (art. 2).

58 Nello stesso senso, v. M. Pertile, *op. cit.*, p. 126.

59 Per un cenno di comparazione con le previsioni del Consiglio d'Europa, nel preambolo del regolamento comunitario, pur riconoscendosi valore ai quadri di riferimento forniti dal Consiglio d'Europa, si rimarca l'originalità del GECT rispetto a soluzioni miranti ad armonizzare la normativa in materia, precisandosi che esso non intende fornire norme comuni uniformi per gli accordi di cooperazione territoriale all'interno della Comunità. V. considerando 5, regolamento 1082/06, cit.: "L'*acquis* del Consiglio d'Europa fornisce vari quadri di riferimento e opportunità all'interno dei quali le autorità regionali e locali possono cooperare in contesti transfrontalieri. Lo strumento comunitario non è inteso ad aggirare tali quadri siffatti né a fornire un insieme di norme comuni specifiche che disciplinino in modo uniforme tutti questi accordi in tutta la Comunità". A partire dagli inizi del 2000, invece, il Consiglio d'Europa in considerazione della finalità di armonizzazione espressamente prevista nell'art. 1 del suo Statuto e perseguita sin dal 1949, ha iniziato a valutare l'opportunità di una nuova convenzione europea (inizialmente ipotizzata come terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid) che contenesse direttamente al suo interno, allegata al Trattato, la legge uniforme, applicabile a tutti gli Stati ratificanti la convenzione (di cui la legge sarebbe parte integrante), volendo pervenire in tal modo ad operare un'omogeneizzazione del diritto applicabile ed una semplificazione dell'apparato amministrativo preposto a tale tipo di cooperazione. V. A. Zardi, *op. cit.*, p. 405 ss.

60 Il criterio, non presente nella proposta del 2004, ricalca quanto previsto in singoli accordi di cooperazione nati in seno al Consiglio d'Europa e che trovano la loro copertura nella Convenzione di Madrid. V. ad esempio l'art. 3, primo comma, della Convenzione di Bayonne del 10 marzo 1995 che prevede che la cooperazione transfrontaliera sia possibile solo se "son objet est, en vertu du droit interne de chacune des parties contractantes, du domaine de compétence de l'une et de l'autre collectivité". Ugualmente, l'art. 3, primo comma della Convenzione di Bruxelles firmata il 16 settembre 2002 parla di "*domaines de compétence communs*". Per un commento v. C. Fernandes de Casavedante Romani, *Le Traité de Bayonne et l'Accord de Bruxelles sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales*, in Y. Lejeune (dir.), *op. cit.*, p. 37 ss. Nello stesso senso, P. Gautier, *La nature juridique des Conventions de coopération transfrontalière entre autorités régionales ou locales relevant d'Etats différents*, *ivi*, p. 67: "La compétence des collectivités locales pour conclure des convention de coopération obéit au principe du parallélisme des compétences, en ce sens que ces accords sont conclu dans les domaines des compétences qui sont communs aux entités concernées et que celles-ci détiennent en vertu du droit interne qui leurs est applicable".

gata. In proposito non paiono sussistere problemi in relazione alla delega di competenze relative alla realizzazione di rapporti di tipo privatistico; anzi, sul punto il regolamento precisa che il GECT "può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili, assumere personale e stare in giudizio"[61]. Maggiori problemi potrebbero sussistere con riferimento al conferimento al GECT di competenze di tipo pubblicistico. Infatti, il regolamento specifica, con elencazione non esaustiva, che il GECT non può svolgere compiti in esercizio di "poteri conferiti dal diritto pubblico o di doveri volti a tutelare gli interessi generali […] delle autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, regolamentazione, giustizia e politica estera"[62]. Con tale espressione il legislatore comunitario certamente intende precludere il conferimento al GECT dei poteri d'imperio dell'amministrazione pubblica nei confronti dei cittadini. Non pare invece escluso dall'espressione in esame l'esercizio di un "servizio pubblico", anche se nel testo del regolamento è stato eliminato ogni riferimento alla possibilità di realizzare concessioni e deleghe di servizi pubblici[63]. Infatti la gestione congiunta di un servizio pubblico da parte di enti territoriali contigui appartenenti a Stati diversi sembra rappresentare l'attività principale che motiva la costituzione di un GECT. Ciò vuol dire che la norma si riferisce implicitamente alla distinzione fra attività *iure imperii* e *iure privatorum* propria del diritto internazionale e del diritto amministrativo[64], escludendo la prima dall'alveo di azione del GECT ma confermando l'attuabilità della seconda[65].

---

61 Art. 1, quarto comma, regolamento 1082/06, cit.

62 Art. 7, quarto comma, regolamento 1082/06, cit.

63 L'art. 4, settimo comma nella proposta di regolamento COM(2004)496 def., cit., prevedeva invece che: "Le condizioni alle quali si esercitano le concessioni o le deleghe di servizio pubblico accordate al GECT nell'ambito della cooperazione transfrontaliera devono essere definite dalla convenzione sulla base dei diritti nazionali applicabili". L'eliminazione del riferimento ai servizi pubblici nel regolamento avrebbe dunque lo scopo di risolvere i dubbi interpretativi emersi in dottrina circa l'esatta definizione dei concetti di "concessione" e "delega" di servizi pubblici. Per un'analisi sul punto, relativa alla proposta della Commissione, v. M. Pertile, *op. cit.*, pp. 133 e 145 ss. Per una ricostruzione più generale, v. P. Gautier, *op. cit.*, p. 51 ss., e in particolare p. 58 ss.: "La distinction entre actes accomplis *iure imperii* ou *iure gestionis* n'est pourtant pas absente des conventions conclues dans les domaines de la coopération transfrontalière. Ainsi, les modèles de contrats de fourniture ou de prestation de services entre collectivités locales transfrontalières annexées à la Convention-cadre […] sont de deux types, de droit privé ou de droit public. Et il est précisé dans la note liminaire que le recours au modèle de contrat de droit privé peut avoir lieu lorsque il s'agit d'une opération économique ou commerciale 'qu'une personne physique ou morale de droit privé aurait également pu conclure', alors que le modèle de droit public est utilisé pour toute opération qui comporte l'intervention des collectivités locales exerçant des attributions qui ne peuvent être le fait que de la puissance publique".

64 J. L. Autin, *Réflexions sur la notion de puissance publique*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, p. 67 ss.; S. Cassese, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2004, p. 197; B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2004, VI ed., p. 249 ss.

65 Con riferimento ai rapporti di cooperazione territoriale realizzati nell'alveo delle Convenzioni del Consiglio d'Europa, un autore parla in proposito di "contratti amministrativi", in quanto nella maggior parte dei casi collegati all'esecuzione di un servizio pubblico: M. Audit, *Conflit de lois et conflit de juridiction en matière de coopération transfrontalière*, in Y. Lejeune (dir.) , *op. cit.*, p. 149.

7. Come abbiamo detto, la convenzione non è riconducibile ad un accordo internazionale ma può essere qualificata come accordo di diritto interno. Occorre ora identificare il diritto nazionale competente a regolarla.

Per l'attuazione e l'interpretazione della convenzione e per la gestione degli aspetti non immediatamente disciplinati nel regolamento, esso sancisce il principio generale dell'autonomia delle parti[66]. Tale principio era già presente nell'alveo dei quadri di sistema disposti dal Consiglio d'Europa, che a loro volta recepivano il metodo di risoluzione dei conflitti di legge tradizionalmente utilizzato nell'ambito del diritto internazionale privato.

Il regolamento precisa[67] che la scelta delle parti in relazione al diritto applicabile identifica anche il territorio ove il GECT avrà la sede sociale, da insediare nello Stato di uno dei suoi enti partecipanti[68]. Con tali puntualizzazioni il regolamento chiarisce l'impossibilità di applicare al GECT una legge nazionale diversa da quella in cui ha la sede e ribadisce l'impossibilità del ricorso al *dépeçage*[69]. Nella proposta invece sembrava possibile applicare ad un GECT con sede legale in un Paese la normativa di altro Paese, anche perché l'indicazione della sede era elemento da indicare nello statuto, e non elemento costitutivo da inserire nella convenzione.

Il fatto che la conclusione della convenzione non intercorra fra soggetti privati bensì fra enti pubblici di Stati diversi non pare impedire l'applicazione di tali modelli internazionalprivatistici[70], almeno con riferimento all'individuazione di una legge regolatrice di attività di diritto privato[71] che fissa la natura di diritto privato del GECT. Essa diventa invece maggiormente dubbia nel caso di

---

66 Art. 8, lett. e), regolamento 1082/06, cit.: "La convenzione precisa il diritto applicabile alla interpretazione e all'applicazione della convenzione, che è il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale".

67 Art. 8, lettere a) ed e), regolamento 1082/06, cit.

68 Art. 8, secondo comma, regolamento 1082/06, cit.: "La convenzione precisa: a) la denominazione del GECT e della sede sociale; quest'ultima si trova in uno Stato membro in virtù della cui legislazione è costituito almeno uno dei membri del GECT; […] e) il diritto applicabile all'interpretazione e all'applicazione della convenzione, che è il diritto dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale".

69 F. Osman, *op. cit.*, p. 423 ss.; R. J. Dupuy, *op. cit.*, p. 850 ss.

70 Sul punto v. L. Condorelli, F. Salerno, *op. cit.*, p. 407: "Già da tempo la dottrina ha anche rilevato che il funzionamento della norma di diritto internazionale privato, la quale fa rinvio ad un dato ordinamento, non è bloccato dal fatto che le disposizioni di questo ordinamento, da applicare nella specie, appartengano alla sfera del diritto pubblico anziché a quella del diritto privato".

71 L. Condorelli, *op. cit.*, p. 122, specifica infatti, con riferimento agli enti pubblici, che: "Non si vede per qual mai ragione in una relazione di tipo privatistico si dovrebbe escludere l'applicazione del principio cardine del diritto internazionale privato relativo all'autonomia delle parti nella scelta del diritto applicabile. Il fatto che i contraenti siano enti di diritto pubblico non può certo, di per sé, giocare in senso contrario quando ad essi sia riconosciuta dalla legge nazionale la possibilità di agire (e di negoziare), appunto, come soggetti privati. […] Il diritto internazionale privato può dispiegare pienamente la sua funzione con riguardo ai rapporti di carattere privatistico tra enti pubblici territoriali stranieri".

costituzione di un raggruppamento di natura pubblica, che proporrebbe il problema dell'applicazione di un diritto straniero ad una disciplina pubblicistica[72].

8. Per quanto riguarda il tema delle controversie sulla giurisdizione di cui sia parte il GECT, occorre innanzitutto escludere, come è stato correttamente evidenziato in dottrina[73], che possano conoscerne le Corti comunitarie se non in via pregiudiziale, in virtù del fatto che il GECT non è direttamente istituito da un atto comunitario, ma viene ad esistenza solo a seguito d'un accordo negoziale fra enti pubblici. L'art. 15 del regolamento ha inserito *ex novo* la questione, in assenza di una norma corrispondente nella proposta.

Due sono gli elementi di maggiore interesse, riscontrabili nel secondo e terzo comma dell'articolo in commento. Il secondo comma prevede per le controversie che coinvolgono un GECT, l'applicazione della normativa comunitaria in tema di competenza giurisdizionale[74]: il riferimento è in particolare al regolamento (CE) n. 44/2001[75], relativo alla competenza giurisdizionale, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale[76] (in sostituzione della Convenzione di Bruxelles del 1968), che fissa come criterio generale per l'identificazione del foro competente quello del domicilio del con-

---

72 Per una posizione contraria a tale possibilità, v. L. Condorelli, *op. cit.*, p. 122 ss.: "Che dire invece della legge applicabile ad eventuali relazioni di diritto pubblico tra enti pubblici territoriali di Stati diversi, nelle quali ognuno dei partner spendesse pubblico potere, per esempio partecipando all'organizzazione di servizi comuni […] nel quadro di un'appropriata collaborazione? Può concepirsi in questo caso il ricorso al metodo internazionalprivatistico, che comporterebbe l'applicazione dell'una o dell'altra legge nazionale come *proper law* per ogni aspetto rilevante del rapporto *de quo*? Qui la risposta negativa appare probabilmente inevitabile […] bisogna riconoscere quanto ostative siano le difficoltà concettuali e pratiche a immaginare che l'esercizio del potere pubblico possa svolgersi – anche parzialmente – sotto l'imperio di un diritto pubblico diverso da quello cui esso deve l'esistenza". In senso invece favorevole vedi F. Osman, *op. cit.*, p. 435 ss.: "En effet, c'est bel et bien ailleurs que dans le prétendu principe de territorialité qu'il faut rechercher les obstacles à la soumission du droit public à la méthode conflictuelle […] Il en résulte donc, selon l'Institut de droit International, que 'le prétendu principe d'inapplicabilité à priori du droit public étranger, comme celui de son absolue territorialité, […] n'est pas fondé sur aucune raison théorique ou pratique valable, fait souvent double emploi avec les principes d'ordre public, est susceptible d'entraîner des résultats peu souhaitables et peu conformes aux exigences actuelles de la collaboration internationale'. […] Et c'est là que réside tout l'intérêt de souligner qu'il n'y a pas d'obstacles juridique à la soumission du droit public à la méthode conflictuelle".

73 M. Pertile, *op. cit*, p. 128 s.

74 Art. 15, secondo comma, regolamento (CE) 1082/06, cit.: "Salvo altrimenti disposto dal presente regolamento, alle controversie che coinvolgono un GECT si applica la normativa comunitaria in materia di competenza giurisdizionale. Nei casi non previsti da tale normativa comunitaria, l'organo giurisdizionale competente per la composizione della controversia è un organo giurisdizionale dello Stato membro in cui il GECT ha sede sociale".

75 Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, *GUCE* L 12, 16 gennaio 2001, p. 1 ss.

76 Sul regolamento, v. F. Salerno, *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel regolamento (CE) n. 44/2001 (La revisione della Convenzione di Bruxelles del 1968)*, Padova, 2006, III ed.

venuto. Il richiamo espresso all'applicabilità della disciplina comunitaria in materia di competenza giurisdizionale appare opportunamente ribadito, considerando che il primo comma dell'art. 1 del regolamento n. 44/2001[77] prevede infatti che lo stesso non si applica alla materia fiscale, doganale ed amministrativa. Senza la precisazione dell'art. 15 del regolamento le attività del GECT avrebbero potuto essere qualificate come amministrative e dunque essere escluse dall'operatività delle norme comunitarie sulla competenza giurisdizionale. Il richiamo all'operatività del regolamento sembra peraltro dare indirette indicazioni circa la natura di diritto privato e non amministrativo delle azioni poste in essere dal GECT[78].

Il terzo comma dell'art. 15 del regolamento fa poi salvi i rimedi giurisdizionali approntabili all'interno degli ordinamenti nazionali, e dunque mantiene il diritto dei cittadini di adire i giudici amministrativi dello Stato di appartenenza nei confronti degli atti lesivi posti in essere dagli enti pubblici nazionali membri del GECT[79].

9. Sembra opportuno, da ultimo, dedicare qualche cenno agli aspetti relativi alla composizione del GECT, al bilancio ed alla responsabilità.

Il GECT è dotato di un Direttore, che lo rappresenta e che agisce per suo conto, e di un'Assemblea, costituita dai rappresentanti dei suoi membri, quest'ultima peraltro divenuta obbligatoria solo nel regolamento, risultando facoltativa nella proposta. Sia i commentatori[80] che il Parlamento europeo[81] avevano indicato nella natura facoltativa della costituzione dell'Assemblea un elemento di fragilità ed incoerenza del GECT, richiedendo la previsione obbligatoria dell'Assemblea e l'introduzione *ex novo* d'un organo esecutivo, d'ausilio al Direttore. Recepita solo la prima istanza, la norma precisa comunque che è possibile creare organi aggiuntivi, da definire analiticamente negli statuti. Ciò comporterà probabilmente una certa disomogeneità nell'organizzazione amministrativa dei diversi GECT, che tuttavia consentirà la sperimentazione di soluzioni operative innovative.

---

77 Art. 1, primo comma del regolamento n. 44/2001, cit.: "Il presente regolamento si applica in materia civile e commerciale, indipendentemente dalla natura dell'organo giurisdizionale. Esso non concerne, in particolare, la materia fiscale, doganale ed amministrativa".

78 Da ultimo, per una conferma dell'esclusione degli *acta iure imperii* dall'ambito di applicazione della Convenzione di Bruxelles, vedi le conclusioni dell'Avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer dell'8 novembre 2006, causa C-292/05, *Lechouritou.*

79 Art. 15, terzo comma, regolamento 1082/06, cit.: "Nessuna disposizione del presente regolamento impedisce ai cittadini di esercitare i loro diritti costituzionali nazionali di ricorso contro organismi pubblici membri di un GECT riguardo a: a) decisioni amministrative su attività che il GECT svolge; b) accesso a servizi nella loro lingua; c) accesso alle informazioni. In tali casi gli organi giurisdizionali competenti sono quelli dello Stato membro in virtù della cui costituzione sorge il diritto di ricorso".

80 M. Vellano, *Il Gruppo europeo*, cit., p. 431.

81 Parlamento europeo, Commissione per lo sviluppo regionale, documento A6-0206/2005 del 21 giugno 2005.

In materia di controlli, quello relativo alla gestione dei fondi pubblici è demandato alle autorità nazionali competenti dello Stato membro in cui il GECT ha la sede legale. Esclusa l'applicabilità del diritto straniero in materia[82], il regolamento prevede il ricorso alla tecnica del mutuo riconoscimento negli altri Stati, nell'impossibilità di sottoporre le azioni del GECT a tutti i controlli amministrativi, contabili e giuridici previsti in ciascuno degli ordinamenti nazionali coinvolti. Peraltro, se le legislazioni degli altri Stati lo richiedono, è possibile, per le operazioni eseguite fuori del territorio della sede legale del GECT, prevedere l'esecuzione dei controlli *in loco*, con innovazione che raccoglie l'auspicio manifestato dal Comitato economico e sociale nell'aprile 2005, a modifica dell'originaria previsione che prevedeva solo la designazione da parte dei membri del GECT di un organismo indipendente per il controllo finanziario e l'*audit* esterno[83].

Con riferimento al bilancio, nel regolamento è stata modificata la procedura di adozione, affidata direttamente all'Assemblea e non ai membri del GECT[84], mentre viene mantenuta la norma sulla redazione di un bilancio previsionale e di un rendiconto annuale. Quest'ultimo deve essere accompagnato da un rapporto di esecuzione e da un *audit* esterno, redatti sulla base della disciplina nazionale della sede del GECT (nella proposta invece tali aspetti potevano essere disciplinati dalla, potenzialmente diversa, legge scelta dalle parti).

Per quel che concerne i profili di responsabilità, il Gruppo, dotato di personalità giuridica autonoma, è responsabile per gli atti compiuti dai suoi organi nei confronti dei terzi, anche se non rientranti nelle competenze del GECT[85] e per i propri debiti, di qualunque natura[86]. Resta salva la possibilità di limitare questa responsabilità alla capienza dell'attivo del raggruppamento, in questo caso subentrando la responsabilità dei membri in proporzione percentuale al contributo di ciascuno. È questo peraltro uno degli elementi che hanno comportato l'istituzione di un regolamento autonomo per la cooperazione territoriale, piuttosto che estendere ad azioni di cooperazione fra enti pubblici lo strumento del GEIE[87], che sul punto prevede la responsabilità solidale dei suoi membri[88]. Come precedentemente detto, la responsabilità finanziaria in ordine alla gestione dei fondi comunitari a favore della coesione sociale resta invece in capo agli Stati membri.

---

82 M. Pertile, *op. cit*, p. 128.

83 Art. 5, secondo comma, lett. i) proposta di regolamento COM(2004)496 def., cit.

84 Un auspicio in proposito era stato già avanzato da M. Pertile, *op. cit.*, p. 134.

85 Art. 10, terzo comma, regolamento 1082/06, cit.

86 Art 12, regolamento 1082/06, cit.

87 Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio del 25 luglio 1985 relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE), *GUCE* L 199, 31 luglio 1985, p. 1 ss.

88 Considerando 3, regolamento 1082/06, cit.: "Gli strumenti esistenti, quali il gruppo europeo di interesse economico, si sono rivelati poco adatti ad organizzare una cooperazione strutturata nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg nel periodo di programmazione 2000 – 2006". Per un cenno sul punto v. M. Pertile, *op. cit.*, p. 128.

10. Nell'ambito di una politica di competenza concorrente fra Comunità e Stati membri, come la politica di coesione, si viene configurando una forma di *governance* in cui pare emergere progressivamente il ruolo protagonista degli enti substatali nella realizzazione di attività di cooperazione con altri Stati o enti omologhi di altri Stati.

Lo strumento giuridico comunitario scelto per regolamentare tale cooperazione possiede caratteristiche peculiari, poggiando su una base giuridica sinora mai usata per creare strumenti giuridici, bensì solo finanziari. Il regolamento, d'applicazione facoltativa, è caratterizzato da natura ibrida e necessita, per la sua concreta operatività, d'una normativa di definizione e dettaglio. Infatti, per produrre effetti giuridici esso richiede una normativa di attuazione che combina la necessità d'una autorizzazione nazionale (garanzia di conformità con l'ordinamento nazionale) con un accordo contrattuale fra enti territoriali di Stati diversi per la definizione di fondamentali elementi di struttura. Tra questi, anche la precisazione della natura del raggruppamento (civile, amministrativa, pubblica o privata) e la fissazione della legge applicabile per quanto non già disciplinato nel regolamento.

Il regolamento, pur se meno ambizioso rispetto all'originario disegno, sarà un primo importante banco di prova per valutare l'efficacia di un meccanismo basato sulla previsione di un certo numero di principi generali comuni e sul rinvio alle legislazioni nazionali per le disposizioni attuative. L'analisi della prassi permetterà di constatare l'utilizzo effettivo da parte degli enti locali di questo strumento, di valutarne ampiezza e modalità d'uso, e di studiarne l'impatto; peraltro, come è stato opportunamente osservato[89], il suo successo potrà condurre ad una rinnovata riflessione sul riparto di competenze fra Stato ed enti subcentrali. Tali analisi consentiranno di apprezzare l'opportunità dell'ampliamento della sua base giuridica e della sua portata, e valutarne l'estensione d'applicabilità alle politiche europee di pre-adesione e vicinato.

[89] M. Pertile, *op. cit.*, p. 149.

Recensioni

Luigi Ferrari Bravo

Diritto comunitario

Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, V ed., pp. 245

La nuova edizione del manuale di Luigi Ferrari Bravo presenta notevoli motivi di interesse: in primo luogo, la scelta di occuparsi unicamente dei profili istituzionali del diritto comunitario, ritornando all'idea delle originarie *Lezioni di diritto delle Comunità europee* apparse nel 1992, mentre a partire dal 1995 l'opera, intitolata *Lezioni di diritto comunitario*, comprendeva anche gli aspetti di diritto materiale comunitario, curati da Enzo Moavero Milanesi; in secondo luogo, un sensibile aggiornamento, nei limiti del possibile, dal momento che, come l'autore sottolinea, la Comunità europea "può andare più o meno di corsa, può al limite camminare all'indietro, ma è condannata a muoversi sempre" (p. 65) e una significativa risistemazione dei contenuti (il volume è, in questa edizione, strutturato in sette parti). Non è però mutata l'impostazione di fondo rispetto alle *Lezioni*, ossia l'idea di "raccontare", con un linguaggio chiaro e diretto, le origini del processo di integrazione, le sue caratteristiche e i meccanismi di funzionamento e di affiancare all'analisi giuridica un approccio "pragmatico", frutto anche della lunga esperienza dell'Autore, che ha ricoperto prestigiosi incarichi a livello nazionale, europeo ed internazionale, che lo porta ad esaminare la Comunità e il suo diritto avendo sempre presente il contesto politico ed economico in cui la stessa è nata e si è progressivamente sviluppata.

Nella prima parte l'autore traccia un efficace profilo storico dell'integrazione europea dalle origini sino al Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001 e al Trattato costituzionale del 29 ottobre 2004 (la Comunità com'è oggi e come potrebbe essere nel prossimo futuro). In questa prima parte si segnalano, in particolare, le riflessioni sulla scelta italiana di aderire alla CECA non tanto per motivazioni economiche, quanto prevalentemente politiche; l'analisi dei caratteri della "sopranazionalità" delle Comunità, che l'autore individua in base a tre elementi che le rendono peculiari e le distinguono dalle organizzazioni internazionali (l'adozione degli atti, in tutto o in parte, compete ad organi composti da persone indipendenti e non da rappresentanti dei governi, il rapporto diretto tra l'organizzazione e gli individui, la presenza di un organo giudiziario incaricato di verificare la legittimità degli atti comunitari, anche su ricorso degli individui); il rilievo, negli allargamenti successivi della Comunità, dell'accettazione dell'*acquis* quale garanzia dell'uniforme applicazione del diritto comunitario e la

segnalazione del rischio di allontanamento dall'idea di integrazione europea insito nelle proposte di *Europe à la carte* (in seguito formalizzate con il meccanismo della cooperazione rafforzata).

La seconda parte contiene un esame dell'annosa e sempre dibattuta questione della qualificazione giuridica della Comunità europea come ente internazionale ovvero come sistema federale. L'opinione di Ferrari Bravo è che i Trattati CE e UE non sono normali accordi internazionali, giacché il sistema comunitario "è andato in corso di tempo sviluppandosi nelle forme di un sistema costituzionale, sicché la sua descrizione è oggi possibile anche nel senso di movenze costituzionali che diventano sempre più evidenti" (p. 61). Ciò incide sulla interpretazione dei Trattati, come dimostra la rassomiglianza di approccio metodologico tra la Corte di giustizia e le corti costituzionali nazionali, peraltro ulteriormente rafforzata dalle modifiche approvate a Nizza. Il Trattato costituzionale è il tentativo di trasformare la costituzione di fatto venutasi a creare in Costituzione formale, soprattutto con riferimento alle disposizioni della parte prima, che "dovevano servire a rendere l'Unione funzionante anche in caso di dissenso di uno o più dei suoi Stati membri, nel che è appunto il significato di uno Stato federale" (p. 70); il processo di integrazione comunitaria sembra comunque avviato verso forme di federalismo *sui generis*, rispetto al quale "il nome è indifferente".

La terza parte approfondisce il tema della cooperazione politica europea quale legame necessario (e informale) tra il profilo economico e quello politico nell'ambito del processo di integrazione europea, che trova la sua incarnazione nel Consiglio europeo, nato sotto forma di Vertici informali tra i capi di Stato o di governo degli Stati membri e progressivamente formalizzato, sotto la spinta della Francia, in occasione del Vertice di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974, per essere in seguito istituzionalizzato con l'Atto unico europeo e con il Trattato di Maastricht, che come noto assegna al Consiglio europeo il compito di dare all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e quello di definirne gli orientamenti politici generali. Il ruolo del Consiglio europeo è stato poi ribadito e sviluppato dai Trattati di Amsterdam e di Nizza; esso svolge un ruolo primario non solo nel secondo e nel terzo pilastro, ma anche in quello comunitario (in alcune circostanze, sotto forma di Consiglio riunito a livello di Capi di Stato o di governo), al punto che il Trattato costituzionale (art. I-19) lo inserisce nel quadro istituzionale, assieme al Parlamento, al Consiglio dei ministri, alla Commissione e alla Corte di giustizia.

Le istituzioni della Comunità e dell'Unione europea sono descritte da Ferrari Bravo nelle parti quarta e quinta del suo manuale. In queste sono analizzati gli atti comunitari e il relativo procedimento di formazione, nonché le competenze della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado. Non è possibile in questa sede un loro esame dettagliato, ma tra i profili che suscitano maggiore interesse si segnalano: l'attenzione, frutto del ricordato approccio pragmatico utilizzato dall'autore, agli aspetti sostanziali oltre che a quelli formali, ossia al modo in cui la prassi ha dato vita a meccanismi e procedure nuovi al fine di consentire al

complesso apparato istituzionale di funzionare (si pensi al modo in cui è descritta la procedura di adozione di una delibera del Consiglio dei ministri); la specifica attenzione a tematiche "di contesto", come il ruolo che a livello comunitario svolgono i gruppi di interesse e le *lobbies*, definito come uno "dei caratteri fondamentali del sistema comunitario e se non se ne tiene conto il sistema comunitario non lo si capisce, sembra un sistema astratto, un vaso di cristallo molto geometrico, molto ben fatto ma privo di anima" (p. 142); la specificazione che la finalità del ricorso per infrazione non è punitiva, ma di accertamento, di come spesso l'infrazione non è dovuta ad una scelta consapevole, ma alla "oggettiva complicatezza, oscurità, difficoltà pratica di adattamento dell'ordinamento interno alle necessità dell'ordinamento comunitario" (p. 150) e di come la condanna al pagamento di una penalità, prevista dall'art. 228 TCE, potrebbe far scattare, sul versante dell'ordinamento nazionale, la responsabilità anche personale dei funzionari pubblici cui sia possibile ricondurre l'inadempimento; la possibilità di utilizzare il ricorso di cui all'art. 235 TCE per chiedere il risarcimento dei danni dovuti al mancato ottemperamento ad una sentenza che rilevi la carenza di un'istituzione comunitaria ai sensi dell'art. 232 TCE; la valutazione dell'art. 308 TCE non nel senso dei poteri impliciti, ma come preciso procedimento di produzione normativa, il quale, più che danneggiare i governi – il Consiglio dei ministri decide infatti all'unanimità – è criticabile in quanto "espropria" i parlamenti nazionali.

La competenza pregiudiziale, la più utilizzata tra le competenze della Corte di giustizia, è invece considerata nella sesta parte del manuale, assieme alla tematica del rapporto tra l'ordinamento comunitario e quelli nazionali, una scelta quest'ultima che si pone in controtendenza rispetto alla prevalente manualistica. Ferrari Bravo ritiene che l'art. 234 TCE sia la norma probabilmente più importante dell'intero Trattato e acutamente rileva come l'interpretazione del diritto comunitario non si chieda "per diletto, o per amore di geometria giuridica, ma ... per un motivo pratico, concreto. Nel 99% dei casi il motivo è il dubbio, o la certezza che si vuole confermata dalla Corte, che una norma interna sia in contrasto con la norma comunitaria" (p. 199 s.), il che equivale a dire che la norma nazionale dev'essere cambiata. Com'è noto, attraverso il meccanismo dell'art. 234, opportunamente interpretato ed applicato, la Corte ha risolto la questione della compatibilità tra diritto comunitario e diritto interno, riconoscendo il primato del sistema comunitario sui sistemi giuridici nazionali. Allo stesso modo ha altresì affermato la prevalenza della propria giurisprudenza su quella delle corti nazionali, incluse le corti supreme, al punto che l'autore rileva, non senza un fondo d'ironia, come la Corte sprigioni una specie di virus che sviluppa uno spirito di corpo, tanto che anche quei giudici che, al momento di entrarne a far parte, erano considerati statalisti, ne sono usciti "convertiti in comunitaristi" (p. 203). Ma il giudizio sul modo in cui la Corte ha utilizzato il meccanismo del rinvio pregiudiziale non è a senso unico; tra gli aspetti critici segnalati vi sono la tendenza all'"ingessatura" della giurisprudenza e il rischio di rendere la Corte prigioniera della propria giurisprudenza, il che è ritenuto pericoloso

soprattutto quando la questione da esaminare riguarda gli Stati membri entrati solo di recente a far parte della Comunità.

La settima e ultima parte è dedicata al tema delle relazioni esterne della Comunità europea, articolate nel procedimento di formazione, negli accordi commerciali e nell'azione della Comunità nelle organizzazioni internazionali (dove essa si presenta di regola come un'entità bicefala, stante i rispettivi ruoli della Presidenza di turno e della Commissione); brevi cenni inoltre sono dedicati alle azioni comuni adottate in ambito PESC. In definitiva, l'opera in commento affronta in maniera sintetica, ma problematica, le principali questioni istituzionali del diritto comunitario, anche con l'ausilio di utili esempi pratici. La scelta di non abbondare nell'utilizzo della giurisprudenza delle istituzioni giudiziarie comunitarie sembra poi pienamente giustificata dalla circostanza che oggi il diritto comunitario, in ragione della sua rilevante incidenza in numerosi settori della società, è insegnato come materia di base non solo nelle Facoltà giuridiche ed economiche, ma anche in quelle umanistiche e, negli ultimi anni, in quelle a carattere scientifico. Pertanto, senza rinunciare agli opportuni approfondimenti, il manuale risulta idoneo all'insegnamento pure in corsi di laurea non giuridici. L'autore suggerisce anche interessanti innovazioni sul piano didattico: a suo giudizio, infatti, l'insegnamento del diritto comunitario, piuttosto che essere "spezzettato" tra diverse discipline, dovrebbe svolgersi attraverso un corso fatto a più voci, da parte di più docenti, ognuno competente per il proprio settore, perseguendo la collaborazione piuttosto che la "competizione".

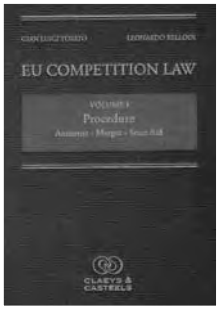
Ivan Ingravallo

Gian Luigi Tosato, Leonardo Bellodi (edited by)

EU Competition Law

Procedure
(Antitrust – Merger – State Aid), I

Leuven, Claeys & Casteels, 2006, pp. LXVI-705



Le rilevanti innovazioni legislative e giurisprudenziali, che hanno interessato negli ultimi anni il diritto della concorrenza, hanno sollecitato un ulteriore interesse fra gli studiosi, in particolare appartenenti alla tradizione giuridica di lingua inglese, per questo che è uno dei settori più delicati e complessi del sistema comunitario.

Gli importanti contributi offerti in materia da parte della dottrina italiana hanno purtroppo dovuto spesso sopportare il noto limite della scarsa conoscenza della nostra lingua che invece viene in questo caso superato grazie alla pubblicazione in inglese dell'opera curata da Gian Luigi Tosato e Leonardo Bellodi. Essa riprende solo in parte il volume *Il nuovo diritto europeo della concorrenza. Aspetti procedurali*, edito nel 2004 per i tipi della Giuffrè, prestando particolare e dovuta attenzione alle riforme introdotte nel settore *antitrust* dal regolamento (CE) n. 1/2003 e nel settore del controllo delle operazioni di concentrazione dal regolamento (CE) n. 139/2004. Tali riforme, momento finale dell'ampio dibattito sviluppatosi intorno al c.d. "processo di modernizzazione" avviato alla fine degli anni '90, non solo hanno comportato un mutamento radicale della disciplina di applicazione del diritto comunitario della concorrenza ma si sono riverberate in un certo qual modo anche sui presupposti sostanziali degli istituti in esame.

Il primo capitolo, a cura di Gian Luigi Tosato, fornisce un quadro sintetico sia delle fonti del diritto comunitario *tout court* che di quelle del diritto comunitario della concorrenza, distinguendo tra quelle primarie (Trattati comunitari e principi generali di diritto ed in particolare gli articoli 81 e 82 TCE) e quelle secondarie (ovvero gli atti vincolanti posti in essere dalle istituzioni comunitarie e gli accordi internazionali stipulati dalla Comunità con Stati terzi, senza però dimenticare quella tipologia di atti non vincolanti rappresentata dalle comunicazioni della Commissione). Chiude il capitolo un breve ed utile paragrafo relativo alle novità, per quanto non numerose, contenute nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

Il secondo capitolo, anch'esso a cura di Tosato, ripercorre le innovazioni introdotte nel sistema *antitrust* comunitario dal citato regolamento 1/03. Ai fini della valutazione della compatibilità o meno con l'assetto concorrenziale del

mercato comunitario delle intese rientranti nell'art. 81 TCE, tale regolamento ha disposto il passaggio dal sistema basato sulla notificazione alla Commissione a quello, innovativo, di "eccezione legale direttamente applicabile". Si è così sancito, fra l'altro, l'abbandono della competenza esclusiva della Commissione a favore delle autorità amministrative e giurisdizionali degli Stati membri, operandosi un significativo decentramento nell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza. L'autore ripercorre inoltre con chiarezza il dibattito in merito ai delicati rapporti tra la normativa *antitrust* comunitaria e quelle degli Stati membri individuando le numerose interazioni fra i diversi organi deputati al relativo controllo (amministrativi e giudiziari – interni e comunitari) di per sé espressione della complessità della materia. In questo contesto viene opportunamente sottolineato come il regolamento 1/03 abbia peraltro attribuito alla Commissione poteri di indagine quantitativamente maggiori e qualitativamente più incisivi rispetto a quelli contenuti nel regolamento 17/62.

Il terzo capitolo, sviluppato da Laura Falcioni, illustra gli ambiti di applicazione *ratione personae* e *ratione loci* del diritto comunitario della concorrenza, a tal fine mettendo in luce da un lato i concetti di impresa e di gruppo di imprese e dall'altro l'applicazione sia intracomunitaria che extraterritoriale della normativa in oggetto.

I capitoli quarto, quinto e sesto – redatti da Leonardo Bellodi ed intitolati rispettivamente alle denunce, ai poteri d'indagine ed alle decisioni della Commissione – descrivono in maniera approfondita e non priva di un apprezzabile taglio pratico la procedura di applicazione degli articoli 81 e 82 TCE, mettendo in luce tutte le corpose novità introdotte. Il quarto capitolo, in particolare, esamina le problematiche relative alla proposizione e all'*iter* amministrativo delle denunce a seconda che le violazioni lamentate rientrino negli articoli 81 e 82 TCE o nel combinato disposto degli articoli 81 e 86 TCE oppure ancora riguardino particolarmente le concentrazioni. Il quinto capitolo analizza da un lato la c.d. fase "precontenziosa" (compresa tra l'apertura del fascicolo e la notifica della comunicazione degli addebiti), e dunque i diversi poteri di indagine *antitrust* della Commissione ed il loro rapporto con i diritti fondamentali delle imprese sottoposte ad essa, e dall'altro la c.d. fase "formale" che va dalla predetta comunicazione degli addebiti all'adozione della decisione finale. Il sesto capitolo, infine, è dedicato all'analisi delle diverse tipologie di decisioni (e di sanzioni) che la Commissione può assumere sia nel corso del procedimento che all'esito dello stesso, con un'apprezzabile disamina delle problematiche relative ai destinatari delle decisioni medesime.

Il settimo capitolo, scritto da Alessandro Nucara, tratta dei ben noti regolamenti di esenzione per categoria di accordi e della loro utilizzabilità nel nuovo sistema di eccezione legale; l'ottavo capitolo, di Lorenzo Federico Pace, ripercorre gli sviluppi della politica di decentramento a partire dagli anni '90 del secolo scorso per poi approfondire l'esame dei poteri delle autorità amministrative e giurisdizionali degli Stati membri, i rapporti tra la normativa *antitrust* comunitaria e quella degli Stati membri, il funzionamento della rete delle auto-

rità della concorrenza (composta dalla Commissione e dalle diverse autorità amministrative nazionali) ed infine i meccanismi di cooperazione e coordinamento tra la Commissione e le giurisdizioni nazionali. Il nono capitolo, di cui è autore Francesco Canino, dà conto per un verso degli accordi bilaterali di cooperazione tra la Comunità europea e le autorità *antitrust* nazionali dei suoi principali *partners* economici (USA, Canada e Giappone) e per altro verso delle diverse forme di cooperazione internazionale a livello multilaterale in ambito OSCE, UNCTAD e – in prospettiva – nell'OMC.

Mentre il decimo capitolo (Hendrik Bourgeois e Caterina Bortolini) esamina le novità anche di diritto sostanziale introdotte nel settore del controllo delle operazioni di concentrazione dal citato regolamento 139/04, l'undicesimo capitolo (Davide Grespan e Leonardo Bellodi) dispone una completa ed agevole analisi della procedura in materia di aiuti di Stato, settore il cui studio è indispensabile ai fini della completezza dell'indagine scientifica. Seguono il dodicesimo capitolo (Giacomo Gattinara) sulla tutela giurisdizionale in sede europea, il tredicesimo (Francesca Squillante) ed il quattordicesimo (Ignazia Satta) dedicati al sistema italiano di tutela della concorrenza (rispettivamente al procedimento innanzi alla "Autorità garante della concorrenza e del mercato" e a quello innanzi ai giudici amministrativi e ordinari italiani). Il volume si chiude con il quindicesimo capitolo, scritto da Michael Wilderspin, che presenta carattere di assoluta novità rispetto all'edizione italiana del 2004 in quanto viene analizzata la procedura *antitrust* nel Regno Unito.

Merita ricordare che il volume di Tosato e Bellodi è corredato di un quanto mai opportuno elenco cronologico dei casi trattati innanzi alle giurisdizioni comunitarie, delle decisioni della Commissione e della pertinente legislazione citati nel capitoli appena esaminati oltre che di un sempre utilissimo e preciso indice analitico.

Anche per queste ragioni, il lavoro risulta essere di grande utilità nonché di sicuro ed affidabile ausilio per studiosi e operatori del diritto comunitario della concorrenza.

Ennio Triggiani

Rafael Casado Raigón (sous la direction de)

L'Europe et la mer

Pêche, navigation et environnement marin

Europe and the Sea

Fisheries, Navigation and Marine Environment

Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 524

Il volume raccoglie gli atti del convegno su *l'Europe et la mer*, organizzato dall'Association international du droit de la mer e tenutosi a Cordoba dal 16 al 18 ottobre 2003. Esso si articola in cinque parti: le prime tre, intitolate l'*Europe et la pêche maritime*, *l'Europe et la navigation maritime* e *l'Europe et l'environnement marin*, contengono le relazioni del convegno, mentre la quarta e la quinta, rispettivamente, le conclusioni generali (affidate a Daniel Vignes, al quale è anche dedicato il volume) e i *rapports complémentaires*.

Nel complesso i contributi pubblicati offrono al lettore sia un'utile analisi delle principali novità che nei primi anni del decennio in corso sono intervenute nella normativa comunitaria relativa alla pesca e all'ambiente marino, sia interessanti tentativi di ricostruzione di talune linee di tendenza della prassi di Stati europei e di Stati mediterranei in materia di diritto del mare che si sono registrate nel medesimo arco di tempo.

Più in dettaglio, nella parte del volume relativa a "l'Europa e la pesca marittima", un primo gruppo di relazioni esamina diversi aspetti problematici del regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002, il quale, come è noto, ha riformato la politica comune della pesca. Nel rapporto generale, Carlos Domínguez Díaz effettua una sintetica descrizione del regolamento, mettendone in luce gli aspetti principali, mentre Serge Beslier si sofferma sulle deroghe all'applicazione del principio di non discriminazione tra pescatori comunitari, ad esempio di quelle (previste dall'art. 17 del regolamento) che consentono agli Stati membri di riservare lo sfruttamento delle risorse biologiche esistenti nelle dodici miglia del loro mare territoriale alle imbarcazioni che pescano tradizionalmente o che provengono da porti situati sulla costa adiacente. Gemma Andreone, che si occupa del principio di precauzione in materia di pesca nell'Accordo di New York del 4 dicembre 1995 sulla conservazione e gestione

di banchi di specie ittiche "transzonali" e di specie ittiche altamente migratorie, sottolinea che la definizione dell'approccio precauzionale prevista nel regolamento "ne contient aucune mention du risque du dommage grave et irréparable, faisant référence seulement à l'absence de données scientifiques adéquates, seule condition pour l'adoption de mesures de conservation. Cette définition est donc conforme au contenu de l'approche fixé par l'Accord de New York" (p. 101).

Un secondo gruppo di relazioni trae spunto dai provvedimenti per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile di banchi di pescespada nell'Oceano Pacifico Sud-Orientale adottati nell'ottobre 1999 dal Cile per far fronte all'incrementata presenza di pescherecci spagnoli o battenti bandiera di altri Stati dell'Unione europea nelle acque di alto mare situate a ridosso della sua zona economica esclusiva. Come è noto, a seguito di tali provvedimenti sono scaturite due controversie tra il Cile e la Comunità europea che sono state sottoposte all'Organo per la risoluzione delle controversie dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e al Tribunale internazionale del diritto del mare. Al riguardo, Francisco Orrego Vicuña si sofferma sulle nuove tendenze delle normative interne di Stati latinoamericani in materia di diritto del mare e sulle conseguenze che, dalla loro attuazione, discendono per i pescatori comunitari che operano nell'Oceano Pacifico meridionale. Annie Cudennec, in una relazione intitolata *OMC et développement durable de l'activité de pêche en Europe*, esamina, tra l'altro, i rapporti di *panels* del GATT e dell'OMC (oltre che dell'Organo di appello di quest'ultima) in materia di restrizioni alle importazioni di specie ittiche. Nella parte quinta, un saggio di Enrique Martínez Pérez è anche esso collegato alle controversie in questione, essendo focalizzato sul problema della compatibilità con il sistema dell'OMC di misure per la conservazione delle risorse marine viventi adottate da Stati del porto.

Sempre con riferimento alla politica comune della pesca, alcuni contributi analizzano gli accordi bilaterali in materia di sfruttamento e conservazione delle risorse biologiche marine conclusi dalla Comunità. Si tratta delle relazioni di Abdelkader Lahlou, per gli accordi con il Marocco, e di Ernesto Rey Caro, per quelli con l'Argentina, nonché della comunicazione di Eloy Ruiloba García, la quale è una rapida rassegna di numerosi altri accordi bilaterali.

Quanto alla parte seconda del volume, il giudice Tullio Treves, nei *Remarques introductives* sottolinea che, nell'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, sono sorti "en Europe et dans le monde" "nouveaux problèmes concernant la navigation" marittima (p. 122), che mettono in luce alcune lacune della Convenzione in tale materia. Egli ricorda ad esempio che dinanzi al Tribunale internazionale del diritto del mare sono stati sollevati i problemi, tra gli altri, dell'applicabilità del principio della libertà di navigazione nella zona economica esclusiva di un determinato Stato costiero ad una motonave, battente bandiera di uno Stato terzo, che rifornisce di combustibile altre imbarcazioni; della conformità con la libertà di navigazione di una norma interna francese ai sensi della quale un peschereccio battente bandiera di uno Stato

terzo, che vuole attraversare un tratto di zona economica esclusiva della Francia, deve notificare alle autorità di quest'ultimo Stato la quantità di pescato che si trova già a bordo; della possibilità o meno per uno Stato costiero – che, conformemente all'art. 73 della Convenzione di Montego Bay, abbia catturato una nave straniera – di imporre, a titolo di garanzia per il rilascio di tale nave, che quest'ultima sia dotata di un sistema satellitare di controllo.

Nel rapporto generale sulla navigazione marittima in Europa, Giuseppe Cataldi, oltre a soffermarsi sui problemi, estremamente attuali, del rapporto tra libertà della navigazione e protezione dell'ambiente marino e del trasporto clandestino di migranti (su cui si veda, nella parte quinta, anche il saggio di Andrea Caligiuri), esamina dettagliatamente i dati della pertinente prassi in diverse zone marine, mettendo in luce le più significative linee di tendenza. Ad esempio, occupandosi della questione del diritto di passaggio inoffensivo nel mare territoriale di navi a propulsione nucleare o che trasportano carichi pericolosi, egli ravvisa interessanti sviluppi che sembrano costituire una modifica di quanto stabilito dalla Convenzione di Montego Bay. Infatti, la prassi recente "affirme le caractère obligatoire de la notification du passage à travers la mer territoriale pour ces catégories de navires, en application du devoir général de coopération, qui constitue la base du droit international de l'environnement" (pp. 130-131). Altre forme di limitazione alla libertà di navigazione, derivano, secondo l'Autore, dalla recente istituzione nel Mediterraneo di zone di pesca o di zone di protezione ecologica, come quelle, che egli analizza, francese e croata.

La parte seconda del volume contiene inoltre un gruppo di relazioni che concernono la navigazione in diversi stretti internazionali, europei e non. Particolarmente interessanti appaiono quella di Rafael Casado Raigón, Miguel García García-Revillo, Eva Vásquez Gómez e Victor Gutiérrez Castillo, relativa allo stretto di Gibilterra, e quella di Djamchid Momtaz, relativa allo stretto di Hormuz. Anche nella parte quinta, alcuni *rapports complémentaires* sono dedicati al tema della navigazione marittima, come ad esempio lo scritto di Carlos Espaliú Berdud sul diritto di passaggio inoffensivo delle navi da guerra e quello di Manuel Hinojo Rojas sul regime giuridico della navigazione nel Canale di Suez.

La protezione dell'ambiente marino in Europa costituisce l'oggetto delle relazioni contenute nella parte terza (ad eccezione di quella di Joshio Otani, intitolata *Les problèmes actuels de la prévention de la pollution de la mer dans la zone du littorale du Japon*) e di taluni scritti inseriti nella parte quinta. I diversi contributi sono incentrati sull'incidente della petroliera *Prestige*, avvenuto il 13 novembre 2002 a largo della Galizia e sulle successive misure adottate sul piano internazionale e regionale. Alla normativa comunitaria sulla sicurezza marittima sono dedicate in particolare la relazione di José Manuel Sobrino Heredia – che si sofferma tra l'altro sull'istituzione dell'Agenzia europea della sicurezza marittima e sul regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 febbraio 2002, che prevede il progressivo ritiro dell'autorizzazione a navigare a petroliere motoscafo (su cui si veda anche lo scritto di

Adela Rey Aneros nella parte quinta) – e l'intervento di Juan Ojeda Sanz sull'integrazione delle esigenze ambientali nella politica comune della pesca. Delle iniziative prese in seno all'Organizzazione Marittima Internazionale si occupano, con riferimento all'incidente della *Prestige*, Teresa Fajardo Del Castillo e, con riguardo all'istituzione di zone marine particolarmente vulnerabili (tra cui quella dell'Europa Occidentale, richiesta l'11 aprile 2003 da Portogallo, Francia, Belgio, Regno Unito e Irlanda), Leticia Rois Madarro.

Da tale normativa internazionale e comunitaria sembrano discendere ulteriori restrizioni alla libertà di navigazione (le quali costituiscono l'oggetto dello scritto di Valentín Bou Franch) ovvero, come ritiene Laurent Lucchini nel suo rapporto generale, delle *contradictions potentielles* tra libertà di navigazione e talune misure per la protezione dell'ambiente marino. Secondo questo autore, tali contraddizioni "s'expriment également sur un autre plan: celui du renforcement du cadre pénal touchant à la pollution causée par les navires" (p. 211), rafforzamento del quale si dovrebbe tener conto nella futura normativa comunitaria. Egli suggerisce in proposito che "l'action répressive pourrait s'exercer à l'encontre de tout navire à partir duquel le rejet [illégal d'hydrocarbures] serait effectué, quel que soit son papillon. Quant à la définition du rejet illégal, elle serait celle de la Convention MARPOL (1973-1978)" (p. 211).

In definitiva, il volume si segnala oltre che per la qualità di molti dei contributi contenuti e per l'attualità del tema trattato, perché mette in luce il crescente interesse della Comunità europea per il diritto del mare e per le politiche ad esso correlate.

Roberto Virzo

Massimo Panebianco, Angela Di Stasi

L'Euro-G8 Contributo alla teoria dello Stato euro-globale

Torino, Giappichelli, 2006, pp. VIII-277

Può sembrare in un certo senso sorprendente il contenuto dell'opera qui recensita, legato allo studio di un tema normalmente escluso dalla manualistica di diritto internazionale ed organizzazione internazionale e, viceversa, incluso nella pubblicistica di politica internazionale e relazioni internazionali. Lo sforzo meritorio perseguito dagli autori è quello di "giuridicizzare", attraverso categorie appropriate, fenomeni prevalentemente politici dotati di una stabilità ormai consolidata nel corso di un trentennio. Il gruppo degli Stati G8 ha sperimentato, accanto al fattore tempo, metodi e procedure di per sé ormai tipizzati e caratterizzati. A parte tali profili, il sottotitolo dell'opera segnala come il gruppo dei cinque Stati europei (Euro-G8) non solo rappresenti la maggioranza numerica, ma costituisca, in più, un nucleo già legato dai rapporti propri dell'Unione europea dotata di una propria rappresentanza istituzionale nel Gruppo (Italia, Francia, Repubblica federale di Germania, Regno Unito nonché Repubblica federativa russa): rapporti, questi ultimi, anch'essi tipizzati sia all'interno dell'unione economica e monetaria, sia all'esterno della stessa, nei rapporti euro-internazionali. Da qui scaturisce la tesi sostenuta dagli autori, in virtù della quale essi ritengono gli Stati dell'Unione europea accomunati da una vera e propria costituzione consuetudinaria formata da una pluralità di elementi interni ed esterni. Gli autori definiscono, pertanto, lo Stato euro-globale come un *soggetto sui generis* caratterizzato da una diversa idea della sovranità, in parte compressa nei suoi elementi fondamentali geo-politici e geo-economici, in parte espansa e proiettata in modo unitario sui grandi scenari euro-internazionali.

Pertanto, l'opera qui recensita si caratterizza come pregevole tentativo di consolidamento concettuale e teorico del cosiddetto s*oft law* del G8 nell'ottica del gruppo dei Paesi europei suoi componenti nonché degli altri extraeuropei (Stati Uniti, Canada, Giappone). Tale consolidamento risulta documentato dal repertorio dell'Euro-G8, costituente la terza parte del volume (pp. 209-271 a cura di Claudia Napoli), che rappresenta un piccolo *corpus iuris* di documentazione organica dei principi e delle regole principali prodotti dal G8 come istituto centrale del cosiddetto "diritto della globalizzazione" (sviluppo sostenibile,

commercio internazionale, regime internazionale dei diritti umani, antiterrorismo, sicurezza regionale nel contesto della pace e nella sicurezza globale).

A tanto contribuiscono la parte prima dell'opera intitolata "L'Unione Europea come sistema di integrazione costituzionale ed internazionale e come 'polo' di organizzazione globale" (pp. 11-79 a cura di Massimo Panebianco), nonché la parte seconda denominata "Il G8 come sistema di *leadership* collettiva, *governance* ed interdipendenza tra Stati, organizzazioni e raggruppamenti di Stati" (pp. 87-197 a cura di Angela Di Stasi). Esaminando l'articolato indice del volume, è possibile spiegare le ragioni di fondo che rendono l'opera particolarmente interessante ed innovativa rispetto alla letteratura giuridica corrente. Nella prima parte del volume si acquisisce come dato di partenza la presenza di un gruppo organizzato di Stati integrati nell'Unione europea con rappresentanza interno-esterna dei poteri classici dello Stato sovrano nell'epoca della globalizzazione. Tale Stato, chiamato semplicemente Stato nuovo, è internazionalmente integrato nell'esercizio delle sue funzioni sulla base di atteggiamenti costituzionali (art. 11 Cost.) nonché dei Trattati unionistici comunitari (Maastricht, Amsterdam, Nizza). La parte seconda dell'opera si trova a dover affrontare un dato molto più discusso e discutibile in virtù del quale il Summit degli Otto (*Summit of Eight*) costituisce nient'altro se non una riunione periodica di organi comuni nelle persone dei Capi di Stato e di Governo appartenenti a soggetti particolarmente rappresentativi dell'economia e della politica mondiale. Nel contestare in modo abbastanza marcato tale impostazione esclusivamente politologica la parte seconda dell'opera si distacca dalle opinioni comuni in quanto considera le predette riunioni come sintomo istituzionale dell'esistenza di un "gruppo" (*G8-Summit*).

Sulla base di tale impostazione generale, l'opera qui recensita si inserisce nel filone, per la verità minoritario, degli studiosi più attenti al fenomeno delle cosiddette s*oft organizations* o anche delle cosiddette conferenze istituzionalizzate di Stati.

Ci si può domandare quale tra le due interpretazioni del fenomeno G8 sia risultata più idonea ad esito dell'ultimo Summit svoltosi a San Pietroburgo sotto la Presidenza della Russia (15-17 luglio). È da segnalare l'improvvisa emergenza nell'ordine del giorno del Summit di un tema appena sfiorato nelle riunioni preliminari e preparatorie dei cosiddetti rappresentanti di Capi di Stato e di Governo (cosiddetti *Sherpa*), nonché dei Ministri degli esteri. Tale tema è, com'è noto, legato all'improvviso riacutizzarsi della endemica crisi mediorientale nei rapporti tra lo Stato di Israele, il Governo libanese e quello dell'Autorità palestinese, ritenuti responsabili di ospitare, finanziare e supportare gruppi terroristici anti-israeliani. La dichiarazione finale del Vertice di San Pietroburgo consolida la tesi sostenuta nel volume che qualifica il G8 come un polo informale di organizzazione e di governo internazionale nella delicata missione di pacificazione delle crisi e dei conflitti armati. Altrimenti detto, è opinione di chi scrive che il Summit di San Pietroburgo, quale sia la sua denominazione (*Eight-Summit* o *Geigth-Summit*), ha di fatto svolto con linguaggio "perentorio" utiliz-

zato dagli Stati membri e rivolto ai tre soggetti in conflitto armato (Israele, Libano, Autorità palestinese) un ruolo esattamente coincidente con quello intravisto e studiato dagli analisti più accorti del settore. Per concludere, il Summit russo ha assegnato istantaneamente al Gruppo il compito di un Gruppo *global-peace-maker*, per cui occorre rilevare come la fortunata combinazione tra un termine giuridico (*global*) ed un termine originariamente non giuridico (*peace-maker*) abbia segnato un grande evento per la politica internazionale ed ancor più per gli sviluppi di modelli di organizzazioni internazionali.

Passando all'esame dettagliato del contenuto del volume, sia consentito in questa sede esaminare soprattutto la premessa (pp. 1-6) destinata a spiegare la nozione dello Stato euro-globale definito come un soggetto regolato *more*-europeo, nonché *more-gentium*. In altri termini, l'introduzione sembra voler dimostrare la concorrenza di uno *ius* particolare (europeo) ed uno *ius commune* (diritto internazionale). In particolare, lo *ius* europeo si coniuga armonicamente con il diritto internazionale in un mondo globalizzato, laddove la controversa parola "globalizzazione" si spoglia dei suoi significati più diffusi: quello di un'organizzazione internazionale "verticale" in cui doversi inserire e quello di una comunità di soli mercati. Per globalizzazione si deve intendere un processo che mira all'affermazione di uno spazio globale disciplinato da un diritto universale. Tale processo risponde ad un'esigenza antica e comune: da sempre i continenti sono alla ricerca di un proprio "*ius communicationis totius orbis*".

Possiamo ritornare, a questo punto, all'esame dell'espressione "Stato euro-globale", che coglie e manifesta perfettamente la già evidenziata coesistenza tra lo *ius* europeo e lo *ius commune*. Usata per la prima volta negli ultimi decenni del XX secolo, tale espressione indicava il tradizionale Stato nazionale proteso verso l'Europa ed il mondo intero. Solo con il tempo e l'affermarsi dell'Unione europea come sistema di integrazione anche internazionale, la nozione di Stato euro-globale ha acquisito un'accezione più marcatamente eurocentrica, in quanto lo Stato non può essere più nazionale, "se non nel senso della europeizzazione e globalizzazione", come precisa Panebianco (p. 13). Se l'Unione europea, nel suo cammino di progressiva integrazione, è giunta ad imporsi come "polo" di organizzazione globale, anche il G8 è chiamato a rivestire sulla scena mondiale un ruolo cruciale, confermato dall'agenda del recente Vertice di San Pietroburgo, che enumera le problematiche più spinose e difficili, quali la salute, il fenomeno dell'immigrazione, l'aiuto allo sviluppo, la protezione dell'ambiente.

A questo punto, è lecito chiedersi se effettivamente il Gruppo sia in grado di ottemperare ad un compito così arduo, quale la pacificazione delle crisi e, in particolare, di quella medio-orientale. Le perplessità sono senz'altro giustificate, ma bisogna rilevare che il Gruppo G8 ha una fisionomia *sui generis* che gli consente di operare con flessibilità e capacità non comuni di adattamento. Il G8 non si pone né come Stato *uti singulus*, né come organizzazione internazionale, bensì si colloca in una posizione di medietà che agevola i rapporti con l'esterno e che fa del Gruppo un "*meeting point*" nell'alveo del sistema giuridico mondiale e dei sub-sistemi regionali, come sottolineato nella seconda parte dalla Di Stasi (p.

139 ss.). Questo ruolo così importante affidato agli Otto testimonia il graduale, ma significativo, consolidamento del "diritto debole" del G8, che sta acquisendo nel tempo una persuasività ed una vitalità sempre più intense all'interno della rete degli svariati rapporti internazionali. Il pericolo profondamente sentito da tutti è che si determinino delle forme di egemonia di taluni Stati o gruppi di Stati sugli altri soggetti di diritto internazionale. È proprio per scongiurare tale rischio che il G8 opera in una società globale caratterizzata da spazi di libertà e di umanità da salvaguardare con decisione. Anche la posizione della Russia deve essere interpretata sotto questo profilo. Infatti, la partecipazione russa non fa che rafforzare il ruolo di strumento di pace conferito al G8; anzi l'ultimo Summit ha rappresentato un'occasione per rilanciare tale nazione come "*civil super power*".

In definitiva, il volume qui recensito, corredato di un ricco supporto bibliografico distinto per ciascuna delle due parti (pp. 81-85 e pp. 199-207), esamina con occhio critico ed attento i rapporti senz'altro complessi intercorrenti tra lo *ius particulare* e lo *ius commune*, il diritto dell'Unione europea ed il diritto internazionale, ma, soprattutto, il rapporto tra l'Unione ed il Gruppo degli Otto, delineandone con efficacia gli aspetti più significativi. Tutto questo alla luce di una tesi di fondo, in virtù della quale le *soft organizations* o le conferenze istituzionalizzate di Stati, proprio in forza della loro non schematicità e della loro elasticità, possono esplicare funzioni particolarmente delicate ed addirittura decisive per l'intera umanità, alla ricerca di un ordine internazionale, sempre supportato da tre fondamentali criteri guida: efficacia, globalità ed equità.

Annarita Lioveri

Libri ricevuti

Franco Ferrari, Harry M. Flechtner, Ronald A. Brand (editors), *The Draft UNCITRAL Digest and Beyond: Cases, Analysis, and Unresolved Issues in the U.N. Sales Convention*, CILE Studies, vol. 1, Eagan (Minnesota), Thomson/West, 2005, pp. XVII-600.

Ronald A. Brand (editor), *Private Law, Private International Law, and Judicial Cooperation in the EU-US Relationship*, CILE Studies, vol. 2, Eagan (Minnesota), Thomson/West, 2005, pp. X-510.

Saverio Sticchi Damiani, *L'atto amministrativo nell'ordinamento comunitario. Contributo allo studio della nozione*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 289.

Elenco delle abbreviazioni

AFDI – Annuaire français de droit international
AG – Archivio giuridico "Filippo Serafini"
Boll. CE – Bollettino dell'attività delle Comunità europee
CDE – Cahiers de droit européen
CI – La Comunità internazionale
CML Rev. – Common Market Law Review
DCSI – Diritto comunitario e degli scambi internazionali
Dir. comm. int. – Diritto del commercio internazionale
Dir. lav. rel. ind. – Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
Dir. pub. – Diritto pubblico
DPCE – Diritto pubblico comparato ed europeo
DUE – Il Diritto dell'Unione europea
EG – Enciclopedia giuridica Treccani
EIoP – European Integration online Papers
ELJ – European Law Journal: Review of European Law in Context
ELR – European Law Review
EPIL – Encyclopedia of Public International Law
EPL – European Public Law
ETS – European Treaty Series
EuConst. – European Constitutional Law Review
Fordham ILJ – Fordham International Law Journal
Foro it. – Il foro italiano
GLJ – German Law Journal
GUCE – Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
GURI – Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana
GUUE – Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

Harvard ILJ – Harvard International Law Journal

Int. J. Const. Law – International Journal of Constitutional Law

JCMS – Journal of Common Market Studies

JEPP – Journal of European Public Policy

Jus – Jus: rivista di scienze giuridiche

Maastricht JECL – Maastricht Journal of European and Comparative Law

Q. cost. – Quaderni costituzionali

Raccolta – Raccolta della giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado delle Comunità europee

RCADI – Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye

RDI – Rivista di diritto internazionale

RDIPP – Rivista di diritto internazionale privato e processuale

RDUE – Revue du droit de l'Union européenne

Rev. cr. DIP – Revue critique de droit international privé

RGDIP – Revue générale de droit international public

RIDPC – Rivista italiana di diritto pubblico comunitario

RIDU – Rivista internazionale dei diritti dell'uomo

Riv. cr. dir. priv. – Rivista critica del diritto privato

Riv. dir. fin. – Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze

Riv. dir. proc. – Rivista di diritto processuale

Riv. giur. mezz. – Rivista giuridica del mezzogiorno

Riv. trim. dir. pubbl. – Rivista trimestrale di diritto pubblico

RMC – Revue du marché commun

RMCUE – Revue du marché commun et de l'Union européenne

RSDIE – Revue suisse de droit international et de droit européen (Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht)

RTDE – Revue trimestrielle de droit européen

Série A – Publications de la Cour européenne des droits de l'homme. Série A. Arrêts et decisions (fino al 31 dicembre 1995)

YEL – Yearbook of European Law

Web JCLI – Web Journal of Current Legal Issues

ZaöRV – Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Indice degli autori

Ennio Triggiani
ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli studi di Bari

Paolo Fois
ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli studi di Sassari

Edmondo Paolini
biografo di Altiero Spinelli

Giandonato Caggiano
associato di diritto dell'Unione europea nell'Università di "Roma TRE"

Andrea Silvestri
funzionario diplomatico, Capo-ufficio VI della Direzione generale per l'integrazione europea del Ministero degli affari esteri

Ilaria Ottaviano
dottoranda nell'Università degli studi di Firenze

errata corrige

la nota completa di pagina 307 è la seguente:

[36] Cfr. *supra* nota 6, riguardante le questioni sollevate dalla clausola di condizionalità utilizzata dalla Comunità europea nella conclusione di accordi internazionali. Tale riferimento consente di rinviare ulteriormente a quanto già osservato in tema di accordi dell'Unione europea *ex* art. 24 TUE. Si deve richiamare a tale riguardo la decisione 2003/516/CE del Consiglio, del 6 giugno 2003, relativa alla firma degli accordi tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sull'estradizione e sulla mutua assistenza giudiziaria in materia penale, in *GUUE* L 181, 19 luglio 2003, p. 25. È interessante al riguardo la Dichiarazione della Commissione relativa all'atto con il quale il Consiglio ha conferito alla Presidenza l'autorizzazione a firmare gli accordi UE-USA, nella quale la Commissione stessa "… prende atto del fatto che si tratta dei primi accordi dell'Unione fondati sugli articoli 24 e 38 che riguardano direttamente i diritti fondamentali della persona" e "… ricorda al riguardo l'impellente necessità di realizzare, nell'ambito dei lavori della Convenzione e della successiva CIG, un sostanziale miglioramento dei controlli giudiziari in questi settori per garantire la tutela giurisdizionale e l'uniformità d'interpretazione, soprattutto laddove si tratti dei diritti fondamentali della persona". Da tale indicazione deriva innanzitutto che l'art. 24 TUE opera da vero "volano" mediante il quale realizzare il più ampio impegno internazionale dell'Unione in tutti quei settori nei quali la sua competenza interna sia già affermata. In materia, rilevano gli ormai numerosi accordi relativi a missioni di polizia, EUPM, o di monitoraggio, EUMM, o concernenti c.d. "gestioni di crisi" in particolare nell'area balcanica, coinvolgendo gli stessi Paesi "ospitanti" o altri Stati terzi nelle attività previste dall'accordo (vedi le missioni "Concordia", "Althea" e "Proxima"). Si deve altresì menzionare la recente decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo di assistenza e cooperazione tra l'Unione europea e la Corte penale internazionale, anch'essa basata sull'art. 24 TUE. Ciò che maggiormente rileva, però, è che la Corte di giustizia dell'Unione europea dovrebbe rappresentare l'organo giudiziario competente a risolvere questioni interpretative concernenti anche le disposizioni di accordi basati sugli articoli 24 e 38. La formula dubitativa è dovuta alla presenza dell'art. 46 TUE, che esclude dal novero di competenze della Corte l'azione istituzionale nel settore della Politica estera e di sicurezza comune, cui questi accordi vanno in genere ricondotti: dal che deriva la preoccupazione concernente il fatto che, anche là dove questi si occupino, come nel caso degli accordi con gli USA, di diritti fondamentali della persona, il combinato disposto degli articoli 24, 38 e 46 TUE induce a ritenerli comunque sottratti al possibile vaglio della Corte di giustizia (ma anche l'art. 35 TUE esclude questo tipo di accordi dall'elenco di atti oggetto delle competenze della Corte previste da tale norma). In materia si rinvia all'allegato I delle Conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003, contenente la Relazione della Presidenza al Consiglio europeo sull'azione esterna dell'UE nella lotta contro il terrorismo (comprese PESC/PESD). Si tratta, tra l'altro, di temi che riguardano gli obblighi che incombono sull'Unione e sui suoi membri in vista dell'attuazione di alcune rilevanti risoluzioni delle Nazioni Unite adottate in particolare a seguito dei fatti dell'11 settembre 2001 (secondo l'approccio "multidimensionale" della lotta al terrorismo impostato dal Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002 e dal Consiglio Affari generali e relazioni esterne del dicembre 2002; v. di recente le già citate sentenze del Tribunale di primo grado del 21 settembre 2005, *Ahmed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation* e *Kadi*).

Indice del Volume I

Presentazione 5

Ricordo di Vincenzo Starace, di Ugo Villani 205

ARTICOLI

Dario Antiseri
Considerazioni sul "destino unitario" dell'Europa 225

Giandonato Caggiano
Il ruolo della Commissione per la compensazione del servizio pubblico nella disciplina generale e televisiva 61

Giandonato Caggiano
Il consolidamento della disciplina delle misure di esecuzione e della comitologia a Trattato invariato 505

Paolo Fois
Dalla CECA all'Unione europea. Il declino della sovranazionalità 479

Diego J. Liñán Nogueras
La politica exterior y de seguridad común de la Unión Europea: la subordinación permanente 211

Fabrizio Marongiu Buonaiuti
Conseguenze della trasformazione della Convenzione di Roma in regolamento comunitario per il sistema italiano di diritto internazionale privato 309

Giuseppe Morgese
Indagini preliminari e diritti della difesa nella procedura *antitrust* comunitaria 77

Giorgio Napolitano
Tendenze nazionalistiche e prospettive di rilancio della costruzione europea 19

Edmondo Paolini
Alterio Spinelli e il metodo costituente per l'unità dell'Europa 491

Pietro Pustorino
Questioni in materia di tutela delle minoranze nel diritto internazionale ed europeo 259

Alfredo Rizzo
Elementi di approfondimento e sviluppo del diritto comunitario e dell'Unione europea nel processo di allargamento 281

Vincenzo Starace
La Costituzione per l'Europa non trasforma l'Unione europea in unione costituzionale 9

Girolamo Strozzi
Alcune riflessioni sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa 229

Ennio Triggiani
La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale 435

Gianfranco Viesti
Il difficile *policy making* europeo: la discussione sulla politica regionale e sul bilancio dell'Unione (2001-05) 45

Ugo Villani
L'occupazione acquisitiva dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo 23

NOTE E COMMENTI

Francesco Cherubini
L'obbligo di interpretazione conforme "sconfina" nel terzo pilastro: note a margine della sentenza *Pupino* 157

Daniele Gallo
Nuovi sviluppi in tema di rapporti tra Corte EFTA e Corte CE: la sentenza *Pedicel A/S and Sosial-og helsedirektoratet* 367

Giacomo Gattinara
La questione pregiudiziale di validità rispetto al diritto internazionale pattizio secondo la sentenza *IATA* 343

Alessandra Mignolli
La Corte di giustizia torna a presidiare i confini del diritto comunitario. Osservazioni in calce alla sentenza C-176/03 327

Ilaria Ottaviano
Riflessioni sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale 545

Angela Maria Romito
Il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati e l'effettività della tutela giurisdizionale 119

Andrea Silvestri
La doppia condanna per inadempimento e le sanzioni finanziarie a carico di uno Stato membro 529

RECENSIONI

C. Amalfitano,
Conflitti di giurisdizione e riconoscimento delle decisioni penali nell'Unione europea,
Milano, Giuffré, 2006
(I. Ingravallo) 405

M. C. Baruffi (a cura di),
La Costituzione europea: quale Europa dopo l'allargamento?,
Padova, Cedam, 2006
(I. Ingravallo) 409

R. Casado Raigón (sous la direction de),
L'Europe et la mer. Pêche, navigation et environnement marin. Europe and the Sea. Fisheries, Navigation and Marine Environment,
Bruxelles, Bruylant, 2005
(R. Virzo) 573

A. Colombo, N. Ronzitti (a cura di),
L'Italia e la politica internazionale, Edizione 2006,
Bologna, Il Mulino, 2006
(U. Villani) 399

M. Condinanzi, A. Lang, B. Nascimbene,
Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone,
Milano, Giuffré, 2006, II ed.
(I. Ingravallo) 403

L. Ferrari Bravo,
Diritto comunitario,
Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, V ed.
(I. Ingravallo) 565

P. MENGOZZI (a cura di),
Casi e materiali di Diritto comunitario e dell'Unione Europea (contenente anche il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa),
Padova, Cedam, 2006, IV ed.
(I. Ingravallo) 179

M. PANEBIANCO, A. DI STASI,
L'Euro-G8. Contributo alla teoria dello Stato euro-globale,
Torino, Giappichelli, 2006
(A. Lioveri) 577

E. R. PAPA,
Storia dell'unificazione europea. Dall'idea di Europa al Trattato per una nuova Costituzione europea,
Milano, Bompiani, 2006
(M. Panebianco) 397

G. TESAURO,
Diritto comunitario,
Padova, Cedam, 2005, IV ed.
(A. Damato) 181

A. TIZZANO (a cura di),
Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea,
Milano, Giuffré, 2004
(A. Damato) 183

G. L. TOSATO, L. BELLODI (edited by),
EU Competition Law. Procedure (Antitrust – Merger – State Aid), I,
Leuven, Claeys & Casteels, 2006
(E. Triggiani) 569

Libri ricevuti 411, 581

Elenchi delle abbreviazioni 185, 413, 583

Indici degli autori 187, 417, 585

Il Consiglio Regionale della Puglia comunica

La Puglia è stata la prima Regione italiana — alcune invece ancora non lo hanno fatto — a dotarsi, dopo una lunga fase di confronto con le diverse articolazioni della società civile pugliese, del nuovo statuto regionale

Qual è la filosofia di fondo che ispira questa sorta di carta costituzionale regionale? La Regione Puglia valorizza la storia plurisecolare di cultura, religiosità e cristianità dei suoi cittadini, e intende dare forza e contenuti al ruolo di "ponte d'Europa" e di "regione di confine" verso l'Oriente e il Mediterraneo.

Terra di pace, accoglienza e solidarietà verso i più deboli, la Puglia riempie questa vocazione di contenuti e di politiche attive.

Sono questi gli assi centrali che denotano l'identità della nostra gente. Una terra che, da sempre, favorisce il dialogo tra i popoli, i confronti tra le culture e le religioni. Tutto l'opposto dei fondamentalismi che stanno insanguinando il nostro tempo.

L'altro valore fondamentale è quello dell'accoglienza. La Puglia storicamente ha aperto le proprie braccia agli immigrati e a tutti i "dannati della terra" che approdano sulle nostre coste in cerca di pace e di libertà. Accoglienza e solidarietà sono valori che vanno esaltati soprattutto in un'epoca in cui esplodono i particolarismi territoriali.

Uno statuto aperto, quindi, e non autoreferenziale, che intende definire e costruire una rete di relazioni con i Paesi del Mediterraneo. Questa aspirazione trova un altro terreno di confronto: la valorizzazione della società civile.

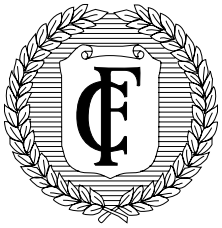
Per rafforzare la sintonia con la società, lo statuto pugliese prevede l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale e il Consiglio statutario. A questi organismi si aggiungono quelli di garanzia, quali l'ufficio di difesa civica, il Consiglio generale dei pugliesi nel mondo, il comitato per l'informazione e la comunicazione.

Questo sistema articolato di rappresentanza non è finalizzato alla definizione di una sorta di "diritto di tribuna" o alla pratica del "mero ascolto". L'intendimento del legislatore regionale pugliese è, da un lato, di pervenire ad una più estesa rete di partecipazione democratica e, dall'altro, di costruire una collaborazione reale, nel rispetto dei ruoli, per definire politiche di sviluppo del territorio.

Una nuova "architettura", quindi, per definire istituzioni aperte nelle quali i cittadini siano finalmente protagonisti.

Pietro Pepe
Presidente del Consiglio Regionale della Puglia

L'Editore ringrazia la Presidenza del Consiglio Regionale per il contributo offerto alla realizzazione di questa rivista



CACUCCI EDITORE
BARI

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucci.it e-mail: info@cacucci.it

Lezioni di economia aziendale

DI CAGNO Nicola, ADAMO Stefano,
GIACCARI Francesco

272 Pagine
prezzo: 28,00 €

Sommario:

L'attività economica e le aziende, di F. Giaccari. La componente personale, di N. Di Cagno. La componente mezzi, di N. Di Cagno. L'economicità e gli equilibri aziendali, di S. Adamo. La componente organizzativa, di F. Giaccari. Bibliografia.

Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno

GRIMALDI Luca

222 Pagine
prezzo: 20,00 €

Sommario:

Introduzione. Il principio di sussidiarietà: dalla elaborazione filosofico-politica alla positivizzazione normativa. La sussidiarietà nei Trattati comunitari tra applicazione "verticale" ed implicazioni "orizzontali". La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano. Considerazioni conclusive. Indice bibliografico.

L'Europa agli albori del XXI secolo

PREDA Daniela (a cura di)

384 Pagine
prezzo: 30,00 €

Sommario:

Introduzione, di D. Preda.

PRIMA SESSIONE–Attualità dell'euroscetticismo. Retoriche politiche dell'antieuropeismo o dell'euroscetticismo? Il caso della sinistra, di C. Malandrino. Votare "no" all'Europa. L'euroscetticismo e le elezioni europee, di D. Pasquinucci. Oltre il rifiuto. La lunga marcia del PCI incontro all'Europa unita, di M. Maggiorani. Critica e partecipazione: le ONG ambientaliste ed ecologiste di fronte all'Unione europea, di G. Grimaldi. No euro please, We're British!, di L. V. Spagnolo e M. Cerrato. La Gran Bretagna e la politica agricola comune, di G. Laschi.

SECONDA SESSIONE–L'unione monetaria. Note storiche. I "precedenti" dell'UEM: tre tentativi di unione monetaria nell'Europa ottocentesca, di L. Piccardo. Alle origini dell'Unione monetaria europea: indirizzi e proposte istituzionali negli anni '60, di F. Ingravalle. Da una politica monetaria nazionale all'unione monetaria europea. Note sulle banche italiane, di D. Felisini.

TERZA SESSIONE–Il Trattato costituzionale europeo. Le prospettive dell'Unione europea dopo i referendum francese e olandese sulla Costituzione europea, di G. P. Orsello. L'échec de la Constitution européenne en France, di J. P. Gautron. Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'architettura istituzionale dell'Unione Europea, di M. R. Allegri. Parlamento europeo e gruppi di pressione. Spunti di riflessione per il caso italiano, P. L. Petrillo. La Costituzione europea ed il diritto di famiglia, di M. C. Baruffi. Europa 'potenza spaziale'. Il Trattato costituzionale e la definizione dello spazio come nuova competenza comunitaria, di F. Pigliacelli. Legittimazione democratica del processo costituzionale europeo e strumento referendario, di S. Aloisio.

Débats française

SAJOUS Michèle, ABET Geneviève

166 Pagine
prezzo: 18,00 €

Sommario:

Sommaire. Presentation. Les Institutions de la Vème République. La politique étrangère de la France. La citoyenneté. L'identité française. Le pouvoir des médias. Chronologie de la République. Références bibliographiques. Index analytique des repères. Index des noms.

Stampa: Ragusa Grafica Moderna – Bari

In copertina **Corrado Giaquinto** (Molfetta 1703-Napoli 1766)
Ratto d'Europa - olio su tela, cm 48 x 64- Molfetta (BA), collezione De Luca

Nella mitologia greca Europa, figlia di Agenore, re di Tiro, fu avvistata da Giove, che si innamorò di lei e che, tramutatosi in toro, si diresse sulla spiaggia dove la giovane si intratteneva con le sue ancelle. Ingannata dalla mansuetudine dell'animale, Europa per gioco lo inghirlandò con una corona di fiori e gli montò in groppa. Improvvisamente, però, il toro fuggì in acqua portando con sé Europa e conducendola nell'isola di Creta dove, riassunte le sue sembianze, la violentò.
Il dipinto coglie appunto il momento in cui il toro ha intrapreso la sua corsa, indifferente alle proteste e alla disperazione della fanciulla.

Il quadretto fa parte di un ciclo di dodici telette di soggetto mitologico già conservate nella galleria del palazzo marchesale di Melpignano (Lecce) appartenente alla famiglia De Luca, che aveva acquisito il feudo nel 1757 nella persona di Francesco Saverio.
Quanto alle modalità d'acquisizione, il Samarelli (1877) afferma che esse furono donate dall'artista al «protettore e concittadino monsignor De Luca», personaggio che però sembrerebbe frutto della fantasia del poligrafo molfettese, in quanto nel Settecento nessuno degli ecclesiastici appartenenti alla famiglia De Luca risulta aver goduto del titolo di cardinale. Cosimo De Giorgi, invece, nel 1882-1888, le riferisce genericamente ad un dono dell'artista «alla famiglia De Luca». Altri, come Amato (2002) avanza l'ipotesi, a dir vero poco plausibile, che le telette siano pervenute in collezione De Luca successivamente, per acquisto. L'ipotesi più probabile è che esse siano state donate dal Giaquinto non al misterioso e fantomatico monsignore, ma proprio al marchese Francesco Antonio De Luca – che era tra l'altro pressoché suo coetaneo, essendo nato nel 1706, e che, dopo l'acquisto del feudo salentino, divideva la propria residenza tra Molfetta e Melpignano – forse come dono di nozze, a giudicare dai soggetti, tutti legati a tematiche amorose.
Da sempre ritenuti fra le opere più felici del Giaquinto per la preziosità materica, la cromia brillante e festosa, la felicità dell'invenzione, i dipinti sono variamente datati dagli studiosi entro un ampio arco cronologico che oscilla tra gli anni Trenta e i primi anni Cinquanta. In realtà, varie considerazioni inducono a ritenere che il ciclo sia stato realizzato entro gli anni Trenta, subito dopo i soggiorni torinesi del Giaquinto, durante i quali, tra l'altro, l'artista dipinse per la Villa della Regina due scene mitologiche assai simili, la *Dafne inseguita da Apollo che si trasforma in alloro e Venere che scopre il cadavere di Adone.*
Si ha notizia di varie repliche e copie dei dipinti nonché dell'esistenza di quattro scene mitologiche, oggi perdute, di mano del Giaquinto, che alla fine dell'800 si trovavano nel palazzo degli Arditi di Castelvetere a Presicce, nel Salento, dove le vide il De Giorgi.

Clara Gelao, Direttrice della Pinacoteca Provinciale di Bari "C. Giaquinto"

Condizioni di Abbonamento
La rivista ha cadenza quadrimestrale. Le condizioni per l'abbonamento, a partire dal n. 1/2006, sono le seguenti:

· Abbonamento Italia	€ 45,00
· Abbonamento per l'estero	€ 70,00
· Fascicolo	€ 18,00

La sottoscrizione dell'abbonamento 2006, a prescindere dal periodo in cui è sottoscritto, comporta la spedizione di tutti i numeri pubblicati e da pubblicare relativi all'annata 2006 (n. 1-2-3).
Modalità unica di abbonamento tramite bollettini di c/c postale sul c.c n. 13733704 intestato a Cacucci Editore, Via Nicolai, 39 - 70122 BARI (causale: abbonamento Studi sull'Integrazione Europea · anno 2006).

ISBN 88-8422-577-9

9 788884 225771

€ 18,00