



Aspettando La buona battaglia

L'educazione civica

Brani scelti da

Federico Fabbrini, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, il Mulino, 2018

Federico Fabbrini è professore ordinario di Diritto dell'Unione europea presso la School of Law & Government della Dublin City University (DCU) in Irlanda, e Direttore del DCU Brexit Institute. Nelle pagine che seguono riflette sul senso del progetto di unione europea e riassume le tappe che hanno portato all'Unione attuale.

Capitolo I

Evoluzione storica e finalità del progetto europeo

Estratto dal libro da pagina 17 a 41

I

L'evoluzione storica

L'idea di Europa è antichissima. Lo stesso nome «Europa» risale alla mitologia greca: donna bellissima, Europa, figlia di Agenore, fu rapita da Zeus, signore degli dei dell'Olimpo, che la portò dall'Asia nel continente occidentale, al quale ella diede il suo nome.

Al di là del mito greco, il progetto di unificare il continente europeo è stato uno dei grandi sogni che hanno ispirato uomini di lettere e uomini d'azione per molti secoli, dalla caduta dell'Impero romano fino all'alba del XX secolo. Basti pensare all'opera del filosofo tedesco Immanuel Kant, *Per la pace perpetua* (1795) che individuava nella creazione di una federazione di stati retti da principi repubblicani e da un diritto comune la precondizione per assicurare la pace perpetua sul continente; o a quella del giurista svizzero Emmerich de Vattel, *Le droit des Gens* (1758), che identificava una serie di principi di uno *ius publicum europaeum* finalizzati a governare i rapporti tra stati nell'età moderna.

Nella sua dimensione politica, tuttavia, il progetto di costruzione dell'Europa va collocato nel «secolo breve» – la formula con la quale lo storico Eric Hobsbawm [1997] ha definito il

XX secolo. Infatti, è solamente alla luce delle tragedie della prima metà del Novecento che è possibile comprendere il desiderio di riscatto che ha motivato il progetto d'integrazione europea nella seconda metà dello stesso secolo.

1.1. Le due guerre mondiali

La **prima guerra mondiale** (1914-1918) aveva rappresentato lo sviluppo inevitabile del processo di formazione degli stati nazionali, specie in Germania, durante il XIX secolo. Come dimostrato dallo storico Christopher Clark [2016], nel 1914 gli stati europei si erano avviati verso la guerra come sonnambuli, con l'illusione che il conflitto si sarebbe risolto a breve – ponendo fine una volta per tutte ai conflitti che, dalle guerre napoleoniche alla guerra franco-prussiana del 1870, avevano contrapposto con cadenza periodica la Francia alla Germania. In realtà, la retorica nazionalista e lo sviluppo tecnologico trasformarono la grande guerra in una macchina di distruzione globale, che lasciò solo nel continente europeo più di 17 milioni di morti.

Nell'immediato primo dopoguerra gli Stati Uniti d'America (USA), che erano emersi come una delle potenze vincitrici, tentarono di stabilire un nuovo ordine multilaterale, disegnato per prevenire l'insorgere di nuovi conflitti mondiali: su impulso del presidente americano Woodrow Wilson, nel 1919 fu fondata la Società delle Nazioni. Tuttavia, il Senato americano rifiutò di ratificare il trattato istitutivo della Società delle Nazioni, indebolendone la portata. In aggiunta, nel quadro europeo, i principi che avevano ispirato la creazione delle prime istituzioni internazionali non furono seguiti. Al contrario, con il **trattato di Versailles** del 1919 la Francia e il Regno Unito imposero condizioni punitive alla Germania e ai suoi alleati: l'Imperatore prussiano, depresso, veniva ritenuto penalmente responsabile per aver causato la guerra, e la Germania veniva costretta a pagare costosissime riparazioni di guerra sotto minaccia di ritorsione militare.

Le condizioni imposte dal trattato di Versailles resero illusoria la prospettiva della pace in Europa. Com'è stato dimostrato, il risentimento causato in Germania dall'umiliazione imposta dai vincitori favorì un rafforzamento del nazionalismo al quale le deboli istituzioni della Repubblica di Weimar non seppero rispondere. L'ipersvalutazione del marco tedesco resa necessaria dall'obbligo di pagare i debiti di guerra, combinata con la recessione economica prodotta dalla grande crisi finanziaria del 1929, creò un terreno fertile nel quale il partito nazista poté salire al potere. D'altro canto, la retorica della vittoria mutilata portò rapidamente in Italia all'ascesa del partito fascista, che vide nel terzo Reich tedesco un alleato naturale. Con l'invasione della Polonia da parte di Adolf Hitler nel 1939, l'Europa si ritrovava perciò – appena vent'anni dopo la fine della prima guerra mondiale – nuovamente in conflitto.

La **seconda guerra mondiale** (1939-1945), tuttavia, fece impallidire la grande guerra per la dimensione della sua forza distruttrice. Soprattutto, la guerra totale messa in atto dalle forze nazifasciste si manifestò in una forma agghiacciante di sterminio: l'Olocausto. Mentre milioni di civili e militari morivano per le violenze del conflitto bellico, in campi di concentramento come Auschwitz, Buchenwald e Dachau una sistematica macchina della morte portava al genocidio di più di 6 milioni di ebrei, oltreché di zingari e omosessuali, ritenuti dall'ideologia nazista razza inferiore e causa dei mali della Germania. Questa violenza inaudita, applicata al sistematico sterminio di un popolo, ha fundamentalmente modificato la logica della guerra in Europa. Come sottolineato in *Se questo è un uomo* (1947)

da Primo Levi, egli stesso deportato in un campo di concentramento, la Shoah ha messo in discussione la nostra stessa umanità, umiliando la dignità dell'uomo e lasciando una ferita profonda e indelebile nella storia contemporanea.

Quest'esperienza ha profondamente influenzato l'azione di uomini politici nell'immediato secondo dopoguerra. Se dopo la Liberazione e il crollo dei regimi nazifascisti il Tribunale di Norimberga condannava i gerarchi nazisti per crimini di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità – stabilendo il principio fondante del moderno diritto penale internazionale che l'immunità degli stati non è un ostacolo alla persecuzione di individui che si sono macchiati di nefandezze inumane – la consapevolezza che quanto successo non avrebbe dovuto accadere mai più animò profondamente statisti come Robert Schuman, Alcide De Gasperi e Konrad Adenauer, chiamati a governare gli stati europei usciti in cenere dalla guerra.

1.2. Dalle macerie della guerra ai trattati di Roma: 1945-1957

L'idea di rifondare l'Europa era stata articolata in modo profetico da Altiero Spinelli già nel 1941: dall'isola di Ventotene, dove era stato confinato dal regime fascista, Spinelli aveva redatto un *Manifesto per un'Europa libera e unita*, nel quale si preconizzava che la ricostruzione dell'Europa dopo la guerra avrebbe dovuto farsi sulla base di un modello federale, garanzia di pace tra le nazioni. Dopo la fine della guerra, l'impulso verso la definizione di un nuovo assetto di relazioni tra gli stati europei prese nuovo slancio. In un noto discorso a Zurigo del settembre 1946, il primo ministro britannico Winston Churchill invitò gli stati europei a dare vita agli «Stati Uniti d'Europa», da costruirsi attorno a una riconciliazione franco-tedesca; e, seppure il Regno Unito non avrebbe dovuto fare parte di questo progetto in quanto ancora a capo dell'impero e del Commonwealth, egli dichiarò il sostegno inglese a questa iniziativa.

Gli sforzi per creare istituzioni comuni che potessero assicurare la pace tra le nazioni europee, e prevenire il risorgere di ogni conflitto militare, raggiunsero alcuni immediati successi. Su iniziativa del Movimento europeo, che raccoglieva numerose associazioni europeiste, si svolse a L'Aia, in Olanda un congresso nel maggio del 1948 che pose le basi per l'istituzione del **Consiglio d'Europa** nel 1949. Tale organizzazione, che era finalizzata a favorire il dialogo e la cooperazione politica tra gli stati europei, era dotata di istituzioni comuni, e in seno a essa fu adottata nel 1950 la **Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali** (CEDU), che stabilì uno standard minimo di protezione dei diritti umani e delle libertà civili e politiche da rispettarsi in tutti gli stati membri.

D'altro canto, i tentativi di integrare politicamente ed economicamente il continente europeo erano sostenuti con entusiasmo anche dagli USA che, contrariamente a quanto accaduto dopo la prima guerra mondiale, avevano rifuggito l'isolazionismo e assunto un ruolo di guida internazionale con l'istituzione di numerose organizzazioni multilaterali – incluse le Nazioni Unite (ONU), il General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) e il Fondo monetario internazionale (FMI) – e con il finanziamento della ripresa economica europea tramite il «Piano Marshall». Dal punto di vista americano, l'integrazione degli stati dell'Europa occidentale rappresentava uno sviluppo positivo anche in chiave geopolitica. Se nel 1949 gli USA avevano istituito un'alleanza militare con i paesi dell'Europa occidentale – la **NATO**: l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico – l'integrazione economica

europea avrebbe rafforzato il blocco occidentale contro l'Unione Sovietica (URSS).

È in questo quadro che va collocata la fondamentale dichiarazione del ministro degli Esteri francese Robert Schuman il 9 maggio 1950 che – a ragione – è ritenuta l'atto fondativo del progetto di integrazione europea. Previamente concordata con i capi di governo di altri stati europei, e redatta di pugno dal capo di gabinetto di Schuman, Jean Monnet, la **dichiarazione Schuman** proponeva la creazione di una nuova organizzazione destinata all'amministrazione dell'estrazione del carbone e della produzione dell'acciaio. Nella dichiarazione la Francia proponeva alla Germania, e a ogni altro paese europeo desideroso di associarsi all'iniziativa, di mettere in comune la gestione di quelle risorse industriali che storicamente avevano supportato la produzione bellica, foriera di distruzione in Europa. Come esplicitamente affermato nella dichiarazione, la solidarietà che si sarebbe creata nella gestione di queste fondamentali risorse avrebbe reso «non solo impensabile, ma effettivamente impossibile» il risorgere di conflitti tra Francia e Germania, ponendo le basi per una pace duratura. Infatti, la dichiarazione affermava anche che la costruzione di un'organizzazione sovranazionale per la gestione del carbone e dell'acciaio sarebbe stata il primo passo nel processo di federazione europea.

Il contenuto della dichiarazione Schuman era dirompente, in quanto offriva uno scenario assolutamente originale per la cooperazione tra stati in Europa. Primo, contrariamente alla logica del trattato di Versailles, con la dichiarazione Schuman la Francia offriva alla Germania, sconfitta nella guerra, di entrare come partner di pari grado in un nuovo progetto politico: alla logica della vendetta si sostituiva quindi una logica del perdono e della solidarietà. Secondo, la dichiarazione Schuman individuava nella creazione di nuove istituzioni sovranazionali la chiave per ristabilire la pace nel continente: a una logica bilaterale del rapporto tra potenze si sostituiva quindi una logica multilaterale, fondata sulla creazione di istituzioni comuni. Terzo, la dichiarazione Schuman identificava un metodo pragmatico per integrare i paesi europei, che facesse leva su interessi concreti (prevalentemente economici) al fine di raggiungere progressivamente degli obiettivi politici di unificazione federale: il cd. metodo funzionalista.

La dichiarazione Schuman si rivelò un successo immediato. La Repubblica federale tedesca accettò immediatamente l'offerta francese, e lo stesso fecero l'Italia e i paesi del Benelux – Belgio, Olanda e Lussemburgo. Il 18 aprile 1951 i sei stati fondatori firmarono quindi a Parigi il **trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)**, che entrò in vigore il 23 luglio 1952 in seguito alla ratifica parlamentare in ciascuno degli stati membri. Il **trattato di Parigi** istituiva un'Alta autorità, investita di notevoli poteri di governo, di cui Jean Monnet fu nominato primo presidente. In aggiunta, la CECA aveva un Consiglio, nel quale erano rappresentati i governi degli stati membri e un'Assemblea parlamentare, composta da delegati dei parlamenti nazionali. La CECA aveva in aggiunta il potere d'imposizione fiscale, ed era quindi dotata di risorse proprie. D'altro canto una Corte di giustizia indipendente era istituita per giudicare della legittimità degli atti adottati dalle autorità comuni.

L'entusiasmo prodotto dalla creazione della CECA portò i sei stati fondatori a prendere rapidamente iniziative per allargare il campo della propria collaborazione. In particolare, sempre su impulso francese, nel maggio 1952 gli stati aderenti alla CECA firmarono il **trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED)**. La CED costituiva un visionario balzo in avanti nel progetto d'integrazione continentale: in base a essa, la Germania avrebbe potuto procedere al riarmo nel quadro della creazione di un esercito comune europeo. Allo stesso tempo, il trattato della CED assegnava all'Assemblea

parlamentare il compito di redigere un trattato istitutivo di una Comunità politica europea, dotata di una costituzione e di una carta dei diritti fondamentali, che avrebbe consentito all'Europa di trasformarsi in una vera unione federale. Infatti, su richiesta degli stati membri, l'Assemblea parlamentare della CECA preparò un progetto di costituzione che avrebbe dovuto realizzare – con un metodo non funzionalista bensì propriamente federale – l'obiettivo di unificazione politica già preconizzato nella dichiarazione Schuman.

Ironia della sorte, tuttavia, fu proprio la Francia a causare la morte prematura della CED, e in conseguenza, del progetto di unione politica. Per motivi essenzialmente di politica interna, nell'agosto del 1955, l'Assemblea nazionale – il parlamento della Quarta Repubblica francese – votò con margini risicati contro la ratifica della CED, che già era stata approvata in Germania e nei paesi del Benelux, e avrebbe dovuto facilmente essere sostenuta anche dall'Italia. Il fallimento della CED fu motivo di grandissima delusione per i movimenti federalisti europei, che vedevano svanire il sogno di costruire *d'embrée* gli Stati Uniti d'Europa. Tuttavia, anche grazie all'impegno del governo italiano, l'abbandono della strada federale non comportò la rinuncia al progetto d'integrazione. Anzi, in seguito a una conferenza intergovernativa svoltasi a Messina nel giugno 1955, gli stati fondatori incaricarono un comitato presieduto dal ministro degli Esteri belga Paul-Henri Spaak di preparare un nuovo piano di lavoro per rilanciare il progetto europeo. Basandosi sul successo della CECA, il Comitato Spaak propose di costituire una Comunità economica europea che andasse al di là della semplice gestione del carbone e dell'acciaio, comprendendo ogni settore necessario allo sviluppo economico del continente.

L'idea riscosse grande consenso anche per motivi geopolitici. Con la «crisi di Suez» del 1956, il tentativo francese e britannico di riprendere militarmente il controllo del canale si era risolto in un fiasco, per l'opposizione di USA e ONU: la Francia era stata costretta ad abbandonare i suoi sogni neoimperiali, e aveva identificato nel progetto d'integrazione europea una via alternativa per riacquistare peso internazionale. Le proposte del Comitato Spaak furono quindi accettate dai governi, e codificate con successo nei **trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM)**, conclusi a Roma il 25 marzo 1957 ed entrati entrambi in vigore il 10 gennaio 1958. Come il **trattato di Parigi** anche i trattati di Roma istituivano organi sovranazionali comuni: una Commissione europea, garante dei trattati e amministratrice delle regole comuni; un Consiglio, rappresentativo dei governi degli stati; un'Assemblea parlamentare e una Corte di giustizia. A differenza dell'Alta autorità della CECA, la Commissione, di cui primo presidente fu il tedesco Walter Hallestein, era dotata di meno poteri esecutivi. Nondimeno, il campo d'azione della CEE era enormemente più vasto di quello della CECA, e con la CEE i sei stati fondatori si impegnavano a dare vita a un progetto d'integrazione economica continentale senza precedenti.

1.3. Lo sviluppo della Comunità: 1958-1992

I trattati di Roma hanno costituito per più di trent'anni le basi per lo sviluppo del processo d'integrazione europea. Da un punto di vista istituzionale, una serie di riforme ha consentito di semplificare il funzionamento delle varie Comunità, nonché di migliorarne la legittimità democratica. Già dal 1958, le Assemblee parlamentari e le Corti di giustizia di CECA, CEE ed EURATOM vennero unificate; nel 1967 la Commissione europea e l'Alta autorità della CECA furono fuse, e dal 1977 il Consiglio delle tre Comunità è divenuto unico.

In aggiunta, dal 1979 l'Assemblea parlamentare – ribattezzata Parlamento europeo – non è più composta da delegati dei parlamenti nazionali, bensì direttamente eletta dai cittadini europei tramite suffragio universale.

Da un punto di vista materiale, d'altra parte, gli obiettivi d'integrazione economica stabiliti dai trattati sono stati progressivamente raggiunti. In particolare, il trattato CEE istituiva una politica agricola comune, finalizzata ad assicurare produzione di derrate alimentari per un continente affamato dalla guerra, e prevedeva la costruzione di un mercato comune, nel quale i fattori produttivi, e in un primo tempo essenzialmente le merci, potessero circolare liberamente onde promuovere crescita economica e miglioramento delle condizioni sociali dei lavoratori. A tal fine i trattati individuavano una serie di termini per l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione, e prevedevano la progressiva istituzione di un'Unione doganale. Se la Corte di giustizia europea, in cooperazione con le corti nazionali, ha interpretato le suddette disposizioni in modo efficace, gli stati membri stessi, agendo come legislatori nel Consiglio, hanno ampiamente fatto uso dei poteri d'azione previsti dai trattati per adottare normative europee destinate ad armonizzare le normative nazionali, così favorendo l'integrazione economica.

Infatti, i buoni risultati raggiunti dalla CEE – nonché l'evidente beneficio prodotto dall'integrazione economica sulla riconciliazione tra Francia e Germania, visibile nella conclusione del trattato di amicizia franco-tedesco dell'Eliseo nel 1963 – hanno presto spinto i sei stati membri della CEE a sviluppare forme di cooperazione politica al di là del campo commerciale. In particolare, a partire dal vertice di Parigi del 1974, che istituzionalizzava seppur in modo informale il Consiglio europeo – l'organo che riunisce i capi di stato e di governo degli stati membri – i paesi della CEE hanno iniziato un coordinamento volontario anche nel campo della politica estera e di difesa, nonché della politica interna e di sicurezza, di fatto individuando la necessità d'istituire una vera Unione europea al di là del mercato comune.

Certamente, in questo periodo storico, l'avanzamento del progetto d'integrazione non fu esente da crisi, anche gravi. In particolare, nel 1965 la Francia, guidata al tempo dal generale Charles de Gaulle decise di sospendere per alcuni mesi la partecipazione alle istituzioni europee, per protesta verso le proposte avanzate dalla Commissione europea in materia di politica agricola comune che la Francia riteneva gravemente lesive dei propri interessi nazionali. In risposta alla «crisi della sedia vuota», il 29 gennaio 1966 gli stati membri decisero di adottare un accordo informale, noto come il «**Compromesso di Lussemburgo**», in base al quale decisioni che avrebbero messo in discussione interessi strategici nazionali sarebbero dovute essere prese all'unanimità nel Consiglio, anche se i trattati prevedevano formalmente un sistema di voto a maggioranza.

Ciò nondimeno, il successo della CEE è reso palese dal crescente desiderio di altri stati europei di aderire alla Comunità. Nel 1960, infatti, il Regno Unito aveva creato (assieme ai paesi scandinavi, all'Austria e al Portogallo) un'Associazione europea di libero scambio – l'EFTA – che era stata concepita come alternativa alla CEE. Tuttavia, il minor livello d'integrazione economica dell'EFTA, che si limitava a rimuovere dazi senza però assicurare convergenza regolamentare, ne determinarono l'insuccesso: a partire dalla metà degli anni '60 perciò il Regno Unito iniziò a premere per accedere alla CEE. Lungamente osteggiata dalla Francia, la richiesta di adesione britannica venne alla fine accettata durante la presidenza di Georges Pompidou, e il 10 gennaio 1973 il Regno Unito, assieme alla Danimarca e all'Irlanda, aderirono alla CEE. Inizialmente, anche la Norvegia avrebbe dovuto aderire alla CEE, tuttavia, in un referendum del 1972, il popolo norvegese

votò contro una tale eventualità. Invece, il Regno Unito organizzò un referendum nel 1975 sulla permanenza nella CEE, ma la maggioranza degli elettori britannici si espresse per rimanere nel mercato comune al quale il paese aveva appena aderito.

Il primo **allargamento** della CEE aprì le porte a un secondo e terzo allargamento, che si completarono nel corso degli anni '80. Il 10 gennaio 1981 la Grecia divenne il decimo stato membro della CEE, mentre Spagna e Portogallo aderirono dal 10 gennaio 1986. L'allargamento ai paesi mediterranei della CEE rappresentò un'importante conferma del ruolo della CEE quale ancora democratica: sia la Grecia che i paesi iberici, infatti, erano usciti negli anni '70 da esperienze autoritarie o dittatoriali, e l'adesione alla CEE veniva percepita dalle élite pubbliche nazionali come uno strumento per stabilizzare queste giovani democrazie, ancorandole alle istituzioni europee – una dinamica che naturalmente si sarebbe ripetuta in seguito, nel corso di successivi allargamenti nei confronti di altri paesi in transizione.

Se il raddoppiamento degli stati membri nel corso degli anni '70 e '80 dimostrava il successo del progetto d'integrazione economica avviato dai trattati di Roma, passare da sei a dodici stati membri non avvenne senza difficoltà. Le complessità del governo di una Comunità sempre più ampia ed eterogenea produssero un progressivo rallentamento dell'azione europea – specialmente a causa della necessità per il Consiglio di decidere sempre all'unanimità, come richiesto dal «Compromesso di Lussemburgo». Sebbene la Corte di giustizia europea abbia continuato a costituire un motore dell'integrazione durante tutto questo periodo storico, gli anni '70 e '80 sono stati definiti dagli scienziati politici come l'epoca dell'«euro-sclerosi». Proprio le difficoltà emerse in questo periodo rafforzarono l'esigenza da parte delle istituzioni europee e degli stati membri di rimettere mano ai trattati fondativi della CEE. Nel 1984 il Parlamento europeo, su iniziativa di Altiero Spinelli, all'epoca europarlamentare, approvò la bozza di un trattato istitutivo dell'Unione europea. Il progetto di Spinelli, d'impronta chiaramente federalista, non fu fatto proprio dagli stati membri.

Tuttavia, nel giugno 1985 un'avanguardia di cinque degli allora dieci stati membri della CEE concluse al di fuori dei trattati di Roma un nuovo accordo che sarebbe con il tempo divenuto un pilastro dell'integrazione europea: il **trattato di Schengen**, il quale ha progressivamente abolito le frontiere interne tra gli stati membri della CEE, garantendo la libera circolazione dei cittadini. Tale accordo, con il tempo integrato nel quadro giuridico europeo, ha inevitabilmente determinato il coinvolgimento della CEE nel campo della giustizia, immigrazione e affari interni.

In aggiunta, nel febbraio 1986 i dodici stati della CEE adottarono a Lussemburgo e a L'Aia un trattato di riforma – noto come **Atto unico europeo** – che per la prima volta introdusse modifiche ai trattati di Roma. Su pressione dell'allora primo ministro britannico Margaret Thatcher, l'Atto unico europeo definì dei termini precisi per il completamento del mercato comune e pose una fondamentale regola del voto a maggioranza nel Consiglio, che avrebbe consentito di approvare più rapidamente la legislazione economica necessaria, superando i veti nazionali. In aggiunta, l'Atto unico europeo allargò le materie di competenza della CEE, e associò la cooperazione politica avviata nel 1974 al di fuori dei trattati di Roma. Sebbene l'Atto unico europeo venne ratificato con facilità in undici dei dodici stati membri, la Corte suprema irlandese – nel caso *Crotty* [1987] I.R. 713 – richiese che il trattato venisse ratificato in Irlanda tramite referendum di modifica costituzionale, stabilendo un precedente che si sarebbe rivelato gravoso in futuro. L'Atto unico europeo venne comunque approvato dal popolo irlandese ed entrò in vigore il 10 luglio 1987.

1.4. Dalla Comunità all'Unione: 1992

Nel quadro delle profonde trasformazioni geopolitiche prodotte dalla **caduta del muro di Berlino** il 9 novembre 1989, e dal crollo dei regimi comunisti nell'Europa centrale e orientale, il processo di integrazione europea ha conosciuto uno spettacolare salto in avanti nel corso degli anni '90 del XX secolo. Tali sviluppi hanno determinato la trasformazione della Comunità in una vera Unione, con competenze ampliate e istituzioni rafforzate.

La volontà di approfondire il processo d'integrazione europea sul piano economico, per la verità, era già emersa nel vertice dei capi di stato e di governo svoltosi ad Hannover nel giugno 1988. In quell'occasione, su impulso del presidente francese François Mitterrand e del cancelliere tedesco Helmut Kohl – che in un'immagine passata alla storia, si erano tenuti per mano in segno di pace, commemorando congiuntamente i caduti della battaglia di Verdun, a 70 anni dall'inizio della prima guerra mondiale – gli stati membri della CEE avevano incaricato un gruppo di esperti guidato dal presidente della Commissione Jacques Delors di preparare un progetto per la creazione di un'Unione economica e monetaria. Il rapporto Delors – che prevedeva la creazione di una moneta unica governata da una Banca centrale europea (BCE) – determinò l'esigenza di convocare una conferenza intergovernativa di riforma dei trattati di Roma.

Allo stesso tempo, tuttavia, la riunificazione tedesca (avvenuta il 3 ottobre 1990) e la prospettiva dell'allargamento verso gli stati in transizione dell'Europa centrale e orientale imponeva di approfondire il processo d'integrazione anche sul piano più propriamente politico. Infatti, come enfaticamente affermato da Kohl, la ricostruzione della casa tedesca avrebbe dovuto farsi sotto un tetto europeo. D'altra parte, la fine della guerra fredda e la ridefinizione degli equilibri geopolitici richiedevano alla CEE di definire in modo più esplicito i propri valori, inclusi il rispetto della democrazia e dei diritti umani, e di acquisire un ruolo più rilevante nel campo della politica estera, di sicurezza e di difesa, anche tramite un rafforzamento delle istituzioni sovranazionali. Parallelamente alla conferenza sull'Unione economica e monetaria, perciò, un'altra conferenza intergovernativa fu incaricata di proporre riforme dell'assetto istituzionale, e delle competenze, delle Comunità.

Gli esiti di queste due conferenze intergovernative furono riportati nel **trattato sull'Unione europea (TUE)**, concluso a Maastricht il 7 febbraio 1992, che ha appunto dato vita all'UE. Il **trattato di Maastricht** istituì una struttura detta «a forma di tempio greco», con tre pilastri e un frontone. Le tre comunità europee – e specialmente la CEE, ora rinominata semplicemente Comunità europea (CE) – dotate di personalità giuridica costituivano il primo pilastro. La cooperazione tra stati membri nel campo della politica estera costituiva il secondo pilastro. E un terzo pilastro era costituito dalla nuova cooperazione sempre di tipo intergovernativo in materia di giustizia e affari interni (GAI). Una serie di disposizioni comuni ai tre pilastri rappresentava infine una sorta di frontone del tempio istituzionale dell'UE. Dal punto di vista sostanziale, il trattato di Maastricht introduceva la nozione di cittadinanza europea, riconosceva per la prima volta in modo esplicito l'importanza della protezione dei diritti fondamentali nell'UE e tracciava la via verso la creazione di un'Unione economica e monetaria con una valuta unica: l'euro, con connesse regole fiscali e di bilancio. Dal punto di vista istituzionale, poi, il trattato di Maastricht introduceva fondamentali variazioni nel sistema europeo, rafforzando il potere del Parlamento europeo, che acquisiva per la prima volta il ruolo di vero colegislatore,

responsabilizzando la Commissione e aumentando la capacità d'azione dell'Unione nel campo della politica estera.

Come tutti i precedenti trattati, anche il trattato di Maastricht richiese la ratifica da parte di tutti gli stati membri per poter entrare in vigore. Tuttavia, il processo di ratifica si rivelò tutto tranne che semplice. In Francia, il trattato di Maastricht venne sottoposto a referendum popolare, e fu approvato nel settembre 1992 con una maggioranza risicata. Nello stesso anno, invece, un referendum popolare in Danimarca rigettò la ratifica del trattato – costringendo gli altri stati membri a negoziare una via d'uscita. Nel vertice di Edimburgo del dicembre 1992, il Consiglio europeo decise di introdurre tramite un accordo intergovernativo alcune deroghe ai trattati che esentavano la Danimarca dall'adottare l'euro, dal partecipare alla cooperazione giudiziaria e dal riconoscere la cittadinanza europea. Sulla base di queste concessioni, fu possibile convocare in Danimarca un secondo referendum, che infine approvò il trattato. D'altra parte, la soluzione degli *opt-outs* danesi fu fatta propria anche dal Regno Unito, che viveva in quel momento una rilevante crisi politica, a causa dell'opposizione nata nel partito conservatore contro la linea filo-europea del primo ministro Thatcher, a breve sostituita da John Major. Infine, il trattato di Maastricht fu ratificato con legge costituzionale anche in Germania: qui un ricorso costituzionale al Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*) aveva sospeso il processo, ma con una sentenza dell'ottobre 1993 (*Maastricht Urteil BVerfG 89, 55*) esso autorizzò la ratifica del trattato, seppure avanzando alcuni limiti inter-pretativi, volti ad assicurare la sovranità tedesca.

1.5. Lo sviluppo dell'Unione: 1992-2002

Se per 30 anni la Comunità europea si era sviluppata attraverso prassi, dal 1992 il processo di integrazione europeo è avanzato tramite una frequente modifica dei trattati. La prospettiva dell'allargamento dell'UE ha rappresentato anche in questo caso il principale motore dello sviluppo. Mentre nel 1992 l'UE ha creato con gli stati membri dell'EFTA un nuovo **Spazio economico europeo (EEA)** – che è entrato in vigore nel 1994, estendendo le regole del mercato comune europeo a Norvegia, Islanda e Lichtenstein (ma non alla Svizzera, che in un referendum ha rifiutato di entrare nell'EEA) – dal 10 gennaio 1995 l'Austria, la Svezia e la Finlandia hanno aderito all'UE. In previsione di questi sviluppi, il trattato di Maastricht stabiliva la necessità di organizzare una nuova conferenza organizzativa, volta a riesaminare il funzionamento dell'UE.

La conferenza intergovernativa prevista dal trattato di Maastricht ha condotto all'approvazione del **trattato di Amsterdam**, firmato il 2 ottobre 1997. Tuttavia, il trattato di Amsterdam ha risposto solo parzialmente alle aspettative. Da un lato, esso ha compiuto passi verso il miglioramento della legittimazione democratica dell'Unione: in tal senso, il trattato ha esteso i poteri di codecisione del Parlamento europeo a nuove politiche, semplificando il processo decisionale. Inoltre, esso ha trasposto nel trattato CE (primo pilastro) molte delle materie precedentemente disciplinate a livello meramente intergovernativo nell'ambito GAI (terzo pilastro), e comunitarizzato il protocollo sui diritti sociali. Infine, il trattato di Amsterdam ha anche previsto per la prima volta la possibilità che un gruppo di stati membri potesse adottare forme d'integrazione differenziata tramite cooperazioni rafforzate. Dall'altro lato, però, il trattato ha rinviato la soluzione delle principali questioni istituzionali legate all'allargamento, e soprattutto il tema della

composizione della Commissione e della ponderazione dei voti degli stati nel Consiglio. Poiché il trattato di Amsterdam non risolveva questi nodi, già nel 2000 i 15 stati membri dell'UE organizzavano una nuova conferenza intergovernativa, che risultava nella conclusione del **trattato di Nizza** il 21 febbraio 2001. Come già il trattato di Amsterdam, anche il trattato di Nizza ha apportato emendamenti ai trattati UE e CE. In particolare, tra le novità più rilevanti del trattato di Nizza, vi è l'ulteriore estensione delle competenze dell'UE nel campo della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, e l'applicazione della procedura di co-decisione, con il voto a maggioranza qualificata del Consiglio, e il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo in nuove politiche di competenza dell'UE.

Tuttavia, anche il trattato di Nizza non è stato capace di risolvere il più spinoso dei problemi: quello del funzionamento delle istituzioni dell'UE. In particolare, la questione politica più difficile da risolvere è stata quella della ripartizione dei voti tra gli stati membri all'interno del Consiglio. In quest'organo, infatti, gli stati convenzionalmente ricevevano un numero di voti corrispondente alla dimensione della propria popolazione, ma con importanti correttivi finalizzati a sovrarappresentare gli stati più piccoli. Se in un'unione a 6 stati tale problema era limitato, in un'unione a 15 stati e più, esso diventa fondamentale non solo per assicurare il funzionamento dell'UE, ma anche per garantirne la legittimità. Il risultato del trattato di Nizza fu un compromesso, che dava più peso agli stati di dimensioni medie (e specialmente la Spagna) a danno degli stati grandi, e senza consentire agli stati piccoli di costruire minoranze di blocco nel Consiglio.

Nonostante la natura di compromesso del trattato di Nizza, la sua ratifica ha incontrato difficoltà – non dissimili da quelle già verificatesi durante la ratifica del trattato di Maastricht. In Irlanda, in particolare, il trattato di Nizza è stato sottoposto a un referendum, e inizialmente rigettato dal popolo irlandese. Tuttavia, il governo irlandese ha effettuato una dichiarazione, sostenuta dal Consiglio europeo al vertice di Siviglia del giugno 2002, con la quale ha chiarito che in nessun caso le modifiche apportate dal trattato di Nizza alla politica estera e di sicurezza UE avrebbero messo in discussione la politica di neutralità dell'Irlanda, o la proibizione dell'aborto prevista in quel paese. Ciò ha consentito lo svolgimento di un secondo referendum, questa volta favorevole, e il trattato di Nizza è entrato in vigore il 10 febbraio 2003.

1.6. L'odissea verso la costituzione europea e ritorno: 2003-2009

All'alba del nuovo millennio l'UE si è trovata ad affrontare nuove sfide. Primo, ha dovuto gestire un importante allargamento verso est che ha portato quasi a raddoppiare il numero di stati membri: il 10 maggio 2004 sono entrati nell'UE 10 paesi – Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Slovenia, paesi Baltici (Estonia, Lituania, Lettonia), Malta e Cipro; il 10 gennaio 2007 sono diventati membri dell'UE Romania e Bulgaria; e dal 10 luglio 2013 la Croazia è divenuto il 28o stato dell'Unione.

Secondo, in conseguenza diretta dell'allargamento, si è posta per l'UE l'esigenza di migliorare l'efficacia dell'architettura istituzionale dell'UE, affrontando i problemi lasciati irrisolti dai trattati di Amsterdam e di Nizza. Allo stesso tempo, il crescente trasferimento di compiti e competenze a livello sovranazionale (anche su politiche sensibili come la moneta, la giustizia, o la difesa) ha reso necessario accrescere la legittimità dell'UE, al fine di giustificare l'azione.

Terzo, in un mondo globalizzato, e caratterizzato da rapide trasformazioni, l'UE

ha sentito l'esigenza di definire in modo più esplicito i suoi valori. Se le risposte degli USA ai tragici attentati terroristici dell'11 settembre 2001 hanno prodotto divisioni tra gli stati europei, esse hanno anche spinto l'UE a riflettere in modo più chiaro sulla propria identità.

Al fine di affrontare queste sfide, i capi di stato e di governo dell'UE riuniti a Laeken, in Belgio, il 14-15 dicembre 2001, pronunciavano una **dichiarazione sul futuro dell'UE** nella quale identificavano alcuni urgenti temi di riflessione – tra cui «una migliore ripartizione delle competenze nell'UE», «la semplificazione degli strumenti dell'UE», e «più democrazia, trasparenza ed efficienza nell'UE». La dichiarazione di Laeken, in aggiunta, introduceva un'importante novità dal punto di vista del metodo, poiché convocava una **Convenzione sul futuro dell'Europa**, incaricata di preparare la via «verso una costituzione per i cittadini europei».

Il modello di una convenzione di tipo costituzionale era stato da poco sperimentato per l'adozione di una **Carta dei diritti fondamentali dell'UE**. Nel giugno 1999, al Consiglio europeo di Colonia, i capi di stato e di governo avevano incaricato una convenzione *ad hoc* di redigere una Carta dei diritti per l'UE. Scopo della Carta era dare sostanza alla disposizione del trattato di Maastricht – secondo il quale l'UE rispetta i diritti fondamentali – e alle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del marzo 1993 – in base alle quali il rispetto per la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani rappresentano precondizioni per l'adesione di un paese all'UE. La convenzione incaricata di redigere la Carta dei diritti, della quale facevano parte sia rappresentanti dei governi e dei parlamenti nazionali che delegati delle istituzioni europee, aveva rapidamente completato i propri lavori, e il documento conclusivo era stato ufficialmente proclamato dalle istituzioni europee, seppur inizialmente senza valore giuridico vincolante, nel corso del vertice europeo di Nizza del 2001.

Sul modello della convenzione incaricata di redigere la Carta dei diritti, anche la Convenzione sul futuro dell'Europa aveva una composizione mista, dal momento che univa sia diplomatici che rappresentanti dei parlamenti nazionali e delle istituzioni UE. Su impulso del suo presidente, Valéry Giscard d'Estaing, d'altra parte, la convenzione immediatamente interpretò il suo compito con quello di redigere una bozza di Costituzione per l'Europa. Basandosi sul lavoro di una decina di comitati, la convenzione propose di sostituire interamente i trattati UE e CE con un nuovo documento costituzionale, composto di quattro parti: una prima parte contenente i principi e gli obiettivi dell'Unione; una seconda parte che riproduceva – e dava valore giuridico – alla Carta dei diritti fondamentali; una terza parte sulle istituzioni e le politiche dell'Unione; e una quarta parte con disposizioni generali e finali.

Il **progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa** fu consegnato ai capi di stato e di governo nel luglio 2003 a Roma e rappresentò la base della negoziazione tra stati membri nella tradizionale conferenza intergovernativa, prevista dal trattato di Maastricht come condizione necessaria per modificare i trattati. Come ebbe a riconoscere il vicepresidente della convenzione Giuliano Amato, la conferenza intergovernativa cambiò immediatamente il «sesso» del documento, che da femmina (*la* costituzione) divenne maschio (*il* trattato costituzionale). Tuttavia, nel complesso, la conferenza intergovernativa si limitò ad apportare limitate modifiche al documento approvato dalla convenzione. Così, il testo licenziato dalla conferenza sostituiva i precedenti trattati con un testo nuovo, unificato, che creava un'UE dotata di personalità giuridica; rafforzava le competenze e le istituzioni dell'Unione; e semplificava anche da un punto di vista

terminologico il funzionamento dell'UE, per renderla più comprensibile ai cittadini (così, ad esempio i regolamenti e le direttive venivano rinominate leggi, e leggi quadro, europee; e i commissari europei ottenevano il nome di ministri dell'Unione).

Il trattato costituzionale fu firmato dai capi di stato e di governo degli (allora 25) stati membri il 29 ottobre 2004. Nei mesi successivi, ben 18 stati membri procedettero a ratificare il trattato, in alcuni casi, come in Spagna e Lussemburgo, con plebisciti popolari. Tuttavia, nel maggio e giugno 2005, due referendum svoltisi in Francia e in Olanda rigettarono la ratifica dei trattati. Seppure motivi di politica interna fossero largamente alla base dell'esito negativo di questi referendum, il rigetto della costituzione in due stati fondatori dell'UE provocò una profonda crisi. Il Consiglio europeo decise infatti di non seguire la strada (adottata in Danimarca nel 1992, e in Irlanda nel 2002) di chiedere un nuovo voto popolare. Al contrario, esso aprì un «periodo di riflessione», che si concluse con la decisione del Consiglio europeo del giugno 2007 di «abbandonare il linguaggio costituzionale», rimuovendo tutti quei simboli (inclusi l'inno, la bandiera e quei termini previsti dalla costituzione quali legge al posto di regolamento, o ministro al posto di commissario) che potevano contribuire a fare apparire l'UE come uno stato in formazione.

Tuttavia, sotto la leadership della cancelliera tedesca Angela Merkel, gli stati membri decisero di salvare buona parte della sostanza del trattato costituzionale, seppur sacrificandone la forma. Una nuova conferenza intergovernativa fu convocata nell'estate del 2007, al fine di adottare specifiche modifiche ai trattati, e, nella sostanza, la conferenza si dedicò a un'attenta opera di trasposizione delle nuove disposizioni del trattato costituzionale all'interno del quadro giuridico dei trattati di Roma e di Maastricht al tempo in vigore. Il risultato finale non era dunque un nuovo documento (come la Costituzione europea), bensì un trattato di modifica, che apportava emendamenti al trattato UE (TUE) e al trattato CE (TCE). Tuttavia, il trattato di modifica introduceva importanti novità: in particolare, esso superava la logica dei pilastri e assorbiva interamente la CE (che scompariva) dentro l'UE, rinominando il TCE in trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE).

Riuniti a Lisbona il 13 dicembre 2007, i capi di stato e di governo dell'UE hanno firmato il trattato di riforma, che è diventato noto appunto come **trattato di Lisbona**. Vista la sua natura formalmente non costituzionale, gli stati membri hanno proceduto rapidamente a ratificare il trattato per via parlamentare. Unica eccezione è stata l'Irlanda, dove un referendum sul trattato è stato organizzato nel giugno 2008: come già nel 2002, tuttavia, il popolo irlandese ha rigettato anche questo trattato. Il Consiglio europeo nondimeno ha fatto pressione sull'Irlanda, e in un vertice del luglio 2008 ha accettato la richiesta irlandese che ogni stato membro dell'UE avrebbe continuato ad avere un commissario europeo, nonostante le disposizioni del trattato di riforma prevedessero una graduale riduzione del numero di commissari per garantire la funzionalità della Commissione. Grazie a questo compromesso, un secondo referendum ha potuto svolgersi in Irlanda nel 2009, dall'esito positivo. Nel frattempo, una sentenza del Tribunale costituzionale tedesco (*Lissabon Urteil*, BVerfG 123, 267), e una della Corte costituzionale della Repubblica Ceca (Pl. US 29/09) avevano finalmente dato il via libera, seppur con limiti interpretativi, alla ratifica del trattato in questi due stati membri. Il trattato di Lisbona è quindi entrato in vigore il 10 dicembre 2009.

1.7. L'UE dalla crisi al rinnovamento? 2009-2018

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona è stata salutata da alcuni osservatori come la conclusione di un decennale processo di riforma dell'UE. Tuttavia, i fatti hanno presto sconfessato l'idea che con il trattato di Lisbona il processo d'integrazione europeo avrebbe raggiunto un punto di equilibrio o di stasi. Sin dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, infatti, l'UE ha dovuto affrontare nuove sfide, che hanno imposto agli stati membri e alle istituzioni europee di adattare e rivedere il funzionamento dell'Europa a nuove esigenze. Nell'ultimo decennio, l'UE ha vissuto una pluralità di crisi, che hanno messo in luce i limiti dell'attuale assetto costituzionale, ma altresì evidenziato le potenzialità, in un contesto globale sempre più complesso.

A partire dal 2010, una gravissima crisi economica ha colpito l'Europa, mettendo a rischio la solvibilità di diversi stati membri (Grecia, Portogallo, Irlanda, Spagna e Cipro), e sollevando domande imperative sulla stessa sopravvivenza dell'Eurozona (della quale fanno parte oggi 19 paesi). Dal 2015, fenomeni migratori senza precedenti – fomentati dai cambiamenti climatici in Africa e dalle guerre in Medio-Oriente – hanno messo sotto pressione il funzionamento della zona di libera circolazione dei cittadini creata dal trattato di Schengen, che abolisce le frontiere interne tra gli stati membri. E una serie di preoccupanti sviluppi elettorali in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale – specie Ungheria e Polonia – hanno portato al potere regimi di impronta illiberale, che hanno sfidato in modo sempre più esplicito i valori di democrazia, stato di diritto e rispetto dei diritti umani sui quali si fonda il progetto europeo.

In aggiunta alla **crisi dell'euro**, alla **crisi migratoria** e alla **crisi dello stato di diritto**, in un referendum svoltosi il 23 giugno 2016 il Regno Unito ha preso la decisione shock di uscire dall'UE. Sebbene la scelta britannica di recedere dall'UE costituisca in buona misura il risultato inevitabile di una retorica euroscettica che era progressivamente cresciuta in quel paese negli ultimi 20 anni, essa rappresenta una cesura epocale con le dinamiche che per più di mezzo secolo avevano guidato lo sviluppo del processo di integrazione europea. Per la prima volta, invece di allargarsi, l'UE vede uno stato membro secedere – seppure secondo un processo formalmente previsto dal trattato UE, e che comunque richiederà molto tempo e grandi difficoltà per realizzarsi. Al netto dell'idiosincrasia britannica, perciò, **Brexit** costituisce un segnale che non può essere ignorato circa la necessità di perfezionare il funzionamento dell'UE.

È in questo contesto che vanno interpretate alcune recenti iniziative volte a riformare l'UE, rilanciando il processo di integrazione. Se, durante la crisi dell'euro, gli stati membri dell'UE (e specialmente gli stati dell'Eurozona) hanno preso importanti decisioni tramite accordi intergovernativi adottati al di fuori dell'UE, i quali formalmente prevedono di essere integrati entro qualche anno nel quadro giuridico UE, in tempi recenti diverse autorità hanno apertamente avanzato l'esigenza di andare oltre al trattato di Lisbona. In occasione delle celebrazioni per i 60 anni dei trattati di Roma il 25 marzo 2017, i leader delle istituzioni europee e i capi di stato e di governo degli stati membri hanno approvato una dichiarazione che riafferma la centralità del processo di unificazione dell'Europa – e un'iniziativa importante verso la creazione di un'Unione sovrana, unita e democratica è stata presa nel settembre 2017 dal presidente francese Emmanuel Macron.

Sebbene sia impossibile prevedere quali saranno gli sviluppi di queste iniziative, sembra dunque realistico affermare che il trattato di Lisbona rappresenta oggi *l'ultima* tappa del processo d'integrazione europea – ma molto probabilmente esso non costituisce

la tappa *finale*. Le crisi recenti costituiscono uno stimolo formidabile al rinnovamento, che da più di mezzo secolo è la caratteristica dinamica fondamentale del processo di costruzione dell'Europa.

II

Le finalità

Dalla breve ricostruzione storica appena tracciata è possibile trarre alcune importanti considerazioni sulla natura del progetto d'integrazione europea, nonché sui valori che la animano.

Primo, l'UE è essenzialmente un **progetto di pace**. Non è possibile capire la creazione dell'UE (intesa qui come inclusiva anche di CE, CEE e CECA) se non si tiene conto della tragedia di due guerre mondiali che hanno dilaniato il continente europeo e prodotto la più abominevole nefandezza della storia umana: l'Olocausto. Il progetto di costruzione dell'Europa è pertanto la risposta a una storia buia, motivata dal desiderio di assicurarsi che un simile passato non avrebbe dovuto accadere mai più in futuro. La riconciliazione tra Francia e Germania rappresenta un elemento cruciale di questo progetto di pacificazione. Tuttavia, per tutti i paesi fondatori, così come per molti degli stati che si sono uniti all'UE successivamente, la costruzione di un'organizzazione sovranazionale fondata su logiche non egemoniche ha rappresentato il principale strumento per prevenire la guerra – che per due volte in mezzo secolo aveva dilaniato l'Europa.

Secondo, l'UE è per definizione un **progetto di superamento del nazionalismo**. Parliamoci chiaro: per i paesi dell'Europa continentale, il nazionalismo è stato storicamente causa di mali infiniti. All'interno degli stati, esso ha regolarmente portato all'ascesa di regimi illiberali e autoritari. E nel rapporto tra stati, esso ha ripetutamente fomentato tensioni e conflitti. Nel creare un'organizzazione sovranazionale i padri fondatori dell'UE hanno dunque capito che solamente l'integrazione degli stati in un'architettura giuridica e istituzionale comune avrebbe potuto domare le pulsioni etniche, contenere i fantasmi identitari e prevenire il risorgere d'istinti sovranisti che come un virus avevano infettato l'Europa. Da questo punto di vista, perciò, l'integrazione sovranazionale ha rappresentato, e continua a rappresentare, il principale rimedio contro il germe del nazionalismo, a garanzia di ideali di libertà, democrazia e tolleranza.

Terzo, per i motivi appena menzionati, l'UE è sin dalle origini un **progetto politico**. Come emerge dall'analisi dei tentativi di dare vita a forme di integrazione sovranazionale nell'immediato secondo dopoguerra, la prospettiva federale ha animato l'azione degli uomini politici che hanno posto le fondamenta della casa europea. Solamente dopo il fallimento della CED, il processo d'integrazione ha preso una via di stampo economico-commerciale, centrata sull'obiettivo previsto dai trattati di Roma di costruire un mercato comune. Tuttavia, come reso esplicito nella stessa dichiarazione Schuman, il ricorso agli strumenti economici era funzionale a perseguire uno scopo politico – quello appunto di rappacificare il continente e integrare gli stati in un'unità sovranazionale federale. Infatti, nel corso degli anni molti di quegli scopi originali sono stati infine raggiunti, specie con la creazione dell'UE e l'espansione dell'azione europea al di là dal mercato comune – in molti campi chiaramente non commerciali, quali la politica estera e di difesa, la protezione

dei diritti fondamentali e la cittadinanza europea.

Quarto, il progetto d'integrazione europea è strutturalmente un **progetto dinamico** – non statico. Il fine politico di pacificare il continente europeo si pone come un obiettivo ultimo da realizzarsi in via progressiva, senza sosta. La dichiarazione Schuman naturalmente delinea la mappa di questo percorso laddove afferma che «l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto» tra gli stati membri e i loro cittadini. Infatti, come visto nel paragrafo precedente, l'integrazione europea è avanzata in via incrementale e i successi raggiunti in determinati settori hanno consentito di espandere l'integrazione in altri: così, successivi trattati e l'azione delle istituzioni comuni hanno periodicamente rivisto e allargato il campo d'azione dell'UE, federando progressivamente gli stati europei in un'Unione sempre più integrata.

Le finalità del progetto d'integrazione europea sono plasticamente scolpite nel preambolo dei trattati europei, il quale afferma che l'istituzione dell'UE costituisce una nuova tappa nella «creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa». Tali parole – originariamente iscritte nel preambolo del trattato di Roma, e quindi mutate nel preambolo del trattato di Maastricht – sono dense di significato, specialmente se lette attraverso la lente della dichiarazione Schuman, che non è un testo giuridico con valore legale ma, così come la dichiarazione d'Indipendenza americana, costituisce uno dei fondamenti concettuali del progetto europeo. Infatti, l'espressione «unione sempre più stretta» può essere comparata proprio a quella del preambolo della Costituzione USA, che si apre con le seguenti parole: «we the people, in order to form a more perfect union». Un'unione sempre più stretta, così come un'unione più perfetta, sono espressioni che rivelano le ragioni profonde che hanno spinto stati membri per secoli in conflitto tra loro a federarsi per realizzare insieme un futuro migliore.

Invero, come ha scritto Joseph H.H. Weiler [2011], il progetto d'integrazione europeo può essere interpretato in termini quasi «messianici»: il fine di redimere il continente europeo dal proprio passato ha costituito uno strumento di legittimazione del progetto d'integrazione, che in buona misura ha sostituito gli altri meccanismi classici di giustificazione dell'azione politica (come le elezioni democratiche o la capacità di un sistema di governo di offrire beni pubblici). Sebbene la messianizzazione di un progetto politico non sia dinamica esclusiva dell'UE – basti pensare, ancora, alla retorica americana della «città sulla collina» – nel contesto europeo essa ha rappresentato un fortissimo incentivo alla crescente integrazione, in alcuni casi anche contro gli interessi nazionali. Da questo punto di vista, perciò, per molti paesi europei l'ambizione di creare un'unione sempre più stretta è stata la bussola dell'azione politica post-1945.

Certamente l'idea dell'unione sempre più stretta non è condivisa da tutti gli stati membri: in particolare il Regno Unito (che pure aveva aderito all'UE nel 1973 consapevole che questa ambisse già a creare «unione sempre più stretta») ha negli anni espresso la propria disapprovazione per una clausola ritenuta lesiva della sovranità nazionale. Dopo aver a lungo cercato di rinegoziare la propria posizione all'interno dell'UE, il Regno Unito ha quindi ottenuto dal Consiglio europeo nel febbraio 2016 una deroga che lo avrebbe esentato dal sottoporsi a questa clausola del preambolo del trattato. Tuttavia, in seguito alla decisione del popolo britannico di votare nel giugno 2016 per recedere dall'UE, la nuova intesa per il Regno Unito nell'UE raggiunta nel febbraio 2016 è decaduta, e ha perduto ogni valore giuridico. Ironicamente pertanto, Brexit ha rafforzato la validità della suddetta clausola del preambolo, che oggi è tornata ad applicarsi a tutti gli stati membri dell'UE.

Il fine di creare un'unione sempre più stretta tra i popoli d'Europa costituisce la chiave per interpretare gli obiettivi stabiliti nei trattati. Storicamente, gli obiettivi politici del progetto d'integrazione si sono realizzati per lungo tempo attraverso la costituzione di un mercato comune. Da allora, tuttavia, l'UE persegue il fine di assicurare un'unione più stretta tra i popoli europei attraverso una più vasta gamma di strumenti. Infatti, l'art. 3 TUE elenca oggi un'ambiziosa lista di obiettivi per l'UE.

Articolo 3

1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.

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

L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.

Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro.

5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

È nella consapevolezza di queste finalità che è necessario analizzare ora in maniera più approfondita le istituzioni e i poteri, le competenze e le fonti del diritto e i principi generali dell'ordinamento costituzionale europeo.

Riferimenti bibliografici

Clark, C. [2016], *I sonnambuli: come l'Europa arrivò alla Grande Guerra*, Bari-Roma, Laterza.

Hobsbawm, E. [1997], *Il secolo breve*, Milano, Rizzoli.

Weiler, J.H.H. [2001], *The Political and Legal Culture of European Integration*, in «International Journal of Constitutional Law», 9, pp. 678-694.