



“Dai Trattati del 1957 alla Dichiarazione di Roma: i valori comuni dell’UE”

Massimo Bartoli*

Inizierei questa breve introduzione partendo dalla recente Dichiarazione di Roma che, in buona sostanza, nulla aggiunge, almeno a mio avviso, agli orientamenti che l’Unione europea (Ue) ha progressivamente affermato, positivizzandoli nel proprio diritto primario, nei vari settori strategici dei suoi ambiti di competenza: la sicurezza nella circolazione interna e alle frontiere, una crescita sostenibile, inclusiva ed attenta alla dimensione sociale e, in ultimo, un ruolo da protagonista nella scena internazionale.

L’idea di un processo di integrazione europea nasce da lontano. Limitandoci alle istanze sorte nel secolo scorso, si ricorda come già il Conte Kalergi, nel 1924, propugnasse la creazione di un’unione paneuropea sia in funzione anti sovietica, sia per scongiurare il rischio di una possibile dominazione economica da parte degli Stati Uniti. Tale visione ispirò statisti del calibro di Aristide Briand – ministro degli esteri francese - che, nel 1930, presentò alla Società delle Nazioni, per conto del suo governo, un memorandum volto a proporre la creazione di un’unione europea di tipo confederale.

Nel 1941, con il “Manifesto di Ventotene per un’Europa libera e unita” da parte di Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni vengono poste le basi per un vero progetto di integrazione politica con l’idea federalista delle Nazioni Unite d’Europa, nozione che verrà, seppur ambigualmente, enunciata anche da Winston Churchill nell’ambito del celebre discorso tenuto all’Università di Zurigo nel 1946. La visione federalista propugnava, e continua a farlo ancora oggi, la creazione di uno Stato federale europeo dotato, oltre che di una propria moneta, di un proprio esercito, di proprie istituzioni politiche in cui i

** Docente di diritto internazionale, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Perugia. Intervento introduttivo alla Conferenza “L’Unione europea a 60 anni dalla firma dei Trattati di Roma”, Sala del Caffè Letterario – BCT, Terni, 20 aprile 2017.



cittadini fossero direttamente rappresentati e di una propria politica estera in tal modo emancipandosi, a titolo definitivo, dall'esperienza costituzionale degli Stati – Nazione fino ad allora conosciuti.

Prevalse tuttavia, come spesso accade, un approccio più pragmatico e maggiormente “funzionalista”, principalmente ispirato dallo statista ed industriale francese Jean Monnet, per l'inizio di un processo di integrazione basato su obiettivi limitati ed oggettivamente declinabili in necessità materiali ed interessi comuni. Tale approccio consentì l'inaugurazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio – CECA - nel 1952 (Trattato di Parigi con durata cinquantennale), nata sulla scia della Dichiarazione del ministro degli esteri francese Robert Schuman del 9 maggio 1950 (giorno in cui tutti celebriamo la Festa dell'Europa). Tale dichiarazione sancisce il connubio tra il progetto federalista (posto quale obiettivo finale da raggiungere) ed il metodo funzionalista, sancendo il primo passo per un incontro basato sull'utilità condivisa e creando una solidarietà “di fatto e di diritto” che avrebbe reso impossibile una nuova guerra tra Francia e Germania (si pensi alle vicende belliche relative ai distretti carboniferi ed industriali della Ruhr e della Saar) tramite la messa in comune, sotto un'Alta Autorità, della produzione ed il commercio di carbone ed acciaio.

Tale approccio funzionalista, volto alla creazione di uno specifico mercato settoriale comune, consentì inoltre la nascita di un *novus genus* tra i soggetti giuridici internazionali finora conosciuti. Accanto agli Stati ed alle Organizzazioni internazionali faceva infatti il suo debutto la c.d. “comunità sovranazionale”. Al pari delle organizzazioni internazionali, veniva creato dagli Stati firmatari un nuovo soggetto sulla base di uno specifico trattato multilaterale che, conformemente al principio di attribuzione delle competenze, ne delimitava gli ambiti di azione. Tuttavia, rispetto alle classiche organizzazioni internazionali, l'ordinamento giuridico così creato prevedeva almeno due novità sostanziali e dall'impatto potenzialmente dirompente rispetto allo *status quo ante* del diritto internazionale:

- la creazione di norme i cui destinatari non fossero i soli Stati membri, bensì anche le persone fisiche e giuridiche ivi stabilite;



- la costituzione di organi giudiziari propri, chiamati a pronunciarsi, in via esclusiva, sulle norme derivate dal Trattato.

Tali aspetti risultarono assai più evidenti con il secondo *step* prodotto dall'approccio funzionalista al processo di integrazione europea, ossia con i Trattati di Roma del 1957 sulla Comunità economica europea (TCEE) e sulla Comunità europea dell'energia atomica (TCEEA). Soprattutto con il TCEE, strumento con il quale si sancisce il progressivo trasferimento della politica monetaria alla Comunità, l'istanza funzionalista abbraccia un progetto assai più ampio, quello della creazione di un mercato interno senza barriere nazionali volto a garantire, in prospettiva, la quattro libertà di circolazione fondamentali di persone, merci, capitali e servizi, un mercato unico dotato di una tariffa esterna ed una barriera doganale comune per le transazioni con i paesi terzi.

Tale disegno, pur risentendo della sua specifica connotazione economico – commerciale (che rallenterà lo stesso processo di riconoscimento dei diritti umani connessi all'esercizio delle libertà di circolazione in qualità di "diritti assoluti"), non impedì comunque l'inserimento di specifiche disposizioni dedicate ad istanze maggiormente "sociali". La previsione di forme di interventismo a favore di segmenti deboli dell'economia (come determinate fasce sociali o particolari zone geografiche, svantaggiate o in ritardo di sviluppo) permise certamente al TCEE di configurarsi come uno strumento di "ampio respiro", destinato ad accentuare e ad accrescere i caratteri peculiari, sopra enunciati nella loro configurazione minima, della nuova comunità sovranazionale.

La possibilità di adottare e produrre atti giuridici vincolanti ed obbligatori anche per le persone fisiche e giuridiche presenti negli Stati membri (v. sent. Della Corte di giustizia CEE *Van Gend en Loos* del 1963) andava a configurarsi, sempre di più, come una parziale cessione, o quantomeno come un trasferimento in specifici ambiti materiali, della potestà legislativa statale, tesi avvalorata anche dalle peculiari caratteristiche possedute da alcuni atti normativi europei. Sia i regolamenti che le decisioni, ad esempio, risultavano essere atti vincolanti "direttamente applicabili" (a differenza delle direttive), ossia



capaci di dispiegare i propri effetti giuridici nei confronti dei destinatari in modo diretto, senza ulteriori azioni intermedie di matrice statale. Trattasi inoltre di atti "giustiziabili", ossia in grado di conferire ai singoli "diritti soggettivi", con la correlata facoltà di invocarne lo specifico riconoscimento, e la conseguente applicazione, davanti al giudice interno.

A ben vedere, la penetrazione del diritto europeo negli ordinamenti interni si sostanzia in modalità ulteriori e ben più complesse, a cominciare dagli stessi Trattati istitutivi. Ci riferiamo al c.d. "primato del diritto europeo" su quello interno, questione sollevata già nel 1964 con la celebre sentenza *Costa/Enel* che, oltre alla Corte di Lussemburgo, ebbe modo di coinvolgere a più riprese anche la Corte costituzionale italiana. La legge istitutiva del monopolio di Stato, successiva a quella di ratifica dei Trattati di Roma, contrastava apertamente con le regole di libera concorrenza europee, tanto che, se si fosse applicato alla lettera il principio di risoluzione interna delle antinomie "legge posteriore deroga quella anteriore", la legge ordinaria istitutiva dell'Enel avrebbe potuto vanificare l'ordine di esecuzione (anch'esso una legge ordinaria) che immetteva il Trattato CEE nel nostro ordinamento. Così non avvenne e, dopo tanti anni di dibattimenti – durante i quali venne anche elaborata la "teoria dei controlimiti" (secondo cui la norma europea non può prevalere sul nucleo essenziale dei valori di una costituzione statale) – la riforma del 2001 del Tit. V della nostra Costituzione ha subordinato il legislatore interno al rispetto, oltre che della stessa Carta, del diritto internazionale e di quello europeo, pena la nullità dell'atto per vizio di incostituzionalità.

Le regole poste dal Trattato di Roma prefigurano anche la possibilità che il giudice nazionale possa interrompere un procedimento interno (c.d. "rinvio pregiudiziale) per problematiche connesse all'interpretazione o alla verifica della legittimità di un atto europeo, questioni indispensabili per maturare il relativo giudizio e di esclusiva competenza della Corte di Lussemburgo.

Ciò ha in parte comportato un parziale trasferimento dei poteri giudiziari statali alla nuova comunità sopranazionale, spesso producendo apprezzabili ripercussioni negli ordinamenti interni, soprattutto in



considerazione della funzione spesso “creativa” esercitata dal giudice europeo soprattutto nel suo avvalersi dei “principi generali” (fonte non scritta ma desumibile dalla prassi giurisprudenziale comune continentale), sovente comportandosi come se operasse in un sistema di *common law*, con la facoltà di regolare la *res iudicata* non sempre in stretta attinenza con le disposizioni primarie o derivate di riferimento (tipico schema dei sistemi di *civil law*).

Questo schema innovativo viene mantenuto ma altresì potenziato nelle successive revisioni dei Trattati istitutivi, assistendo ad un concomitante aumento sia dei settori di competenza europea che dei poteri attribuiti al Parlamento (nel tentativo di colmare il “deficit democratico” spesso addebitato a Bruxelles).

Con l’Atto Unico Europeo del 1986 la Comunità inizia ad occuparsi, sia pur in forma di cooperazione intergovernativa, di politica estera, oltre a strutturare una propria politica di coesione economica e sociale, volta a scongiurare la creazione di un’Europa a macchie di leopardo ed interessarsi, per la prima volta, di ambiente e di ricerca scientifica e tecnologica. Con il Trattato di Maastricht del 1992 si assiste alla creazione del celebre sistema a “tre pilastri” su cui un nuovo soggetto giuridico internazionale, L’Unione europea, veniva a fondarsi. Alla Comunità europea (non più “economica”, a testimonianza della parziale emancipazione dallo stretto funzionalismo di partenza), si aggiungono la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) ed il settore Giustizia ed Affari interni (GAI), con questi due ultimi pilastri basati essenzialmente su strumenti di cooperazione intergovernativa e quindi sottratti alle logiche istituzionali di funzionamento della Comunità.

Oltre alla previsione di specifiche disposizioni sulla “cittadinanza europea”, per la prima volta si fornisce una base giuridica alla tutela dei diritti umani, con particolare riferimento a quelli previsti nella Convenzione europea dei diritti dell’Uomo (CEDU) del Consiglio d’Europa, ma vengono anche introdotti i famigerati criteri di convergenza per la moneta unica, nuove politiche (istruzione, gioventù, cultura, sanità pubblica, protezione dei consumatori) ed, infine, vengono definitivamente ampliati i poteri legislativi del Parlamento europeo tramite l’introduzione (per i casi previsti dal Trattato) della procedura di



codecisione, ossia una procedura legislativa che pone l'organo assembleare sullo stesso piano del Consiglio dell'Ue in qualità di co - legislatore.

Sempre con Maastricht viene introdotta la possibilità, spesso al centro del dibattito politico europeo anche ai nostri giorni, di un'Europa a "più velocità" sia attraverso la cooperazione rafforzata sia consentendo, su talune politiche (v. politiche sociali e politica monetaria) l'adozione, per taluni Stati membri, di specifiche clausole di *opting out* da alcuni vincoli del Trattato.

Il successivo Trattato di Amsterdam del 1997, oltre ad istituzionalizzare la cooperazione rafforzata e a provvedere ad una parziale comunitarizzazione del terzo pilastro – GAI – viene ricordato per le disposizioni dedicate al meccanismo sanzionatorio che, in caso di gravi e persistenti violazioni dei principi fondanti dell'Ue (libertà, democrazia, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani), poteva comportare la temporanea sospensione di alcuni diritti per lo Stato membro resosi reo di simili condotte. Con il Trattato di Nizza del 2001 viene introdotta, seppur non con il rango di diritto primario, la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, simile alla CEDU ma sotto alcuni aspetti innovativa contemplando alcune fattispecie di diritti umani "di nuova generazione".

Dopo un percorso di ratifiche interne alquanto sofferto (a successivamente al fallimento del progetto della Costituzione per l'Europa del 2004), nel dicembre del 2009 viene adottato il Trattato di Lisbona.

Conservando lo schema inaugurato con Maastricht, il nuovo diritto primario continua a comporsi di due trattati, quello sull'Unione europea (TUE) e quello sul funzionamento della stessa (TFUE) che va a sostituire il TCE, scelta che nel complesso palesa un certo disordine sistematico (a cui si vanno ad aggiungere ben 37 Protocolli e 2 allegati, con l'identico valore dei Trattati più numerose Dichiarazioni). Si assiste, per la seconda volta, ad un cambiamento della denominazione del soggetto giuridico internazionale di riferimento: ma questa volta si ha una vera e propria "successione internazionale" in quanto la vecchia Comunità



viene assorbita *in toto* dall'Unione e, per tale ragione, sarebbe ora più corretto parlare di "unione sovranazionale".

Tra le novità, oltre all'ulteriore inserimento di nuove materie di competenza (sport, politica spaziale, energia, turismo, diritti degli animali), spiccano la creazione della figura del Presidente dell'Ue e dell'Alto Rappresentante Affari esteri e politica di sicurezza, l'aumento dei poteri del Parlamento europeo (soprattutto in tema di bilancio e nella declinazione della procedura di codecisione quale "procedura legislativa ordinaria"), il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali (soprattutto nella fase ascendente del diritto Ue), il diritto riconosciuto ad un milione di cittadini europei di invitare la Commissione a proporre un atto normativo e la previsione di una base giuridica per aderire alla CEDU.

Alla luce del percorso fin qui illustrato, resta da chiederci cosa debba intendersi per "valori comuni" dell'Ue e quale ne sia la valenza nell'ambito dell'attuale ordinamento giuridico dell'Unione.

Le vigenti disposizioni dei Trattati dedicano loro uno specifico articolo, il 2 del TUE, definendoli quali "valori fondanti" e comuni "agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

La relativa lista si compone innanzitutto della "dignità umana", da intendersi quale fondamento dell'intero complesso dei diritti umani, seguita dalla "libertà", qui intesa non tanto come libertà di circolazione, bensì come riconoscimento della non ingerenza dei pubblici poteri nella sfera individuale. La successiva nozione di "democrazia" quale valore fondante dell'Ue può invece interpretarsi come un rinvio ai principi basilari delle democrazie occidentali, anche in virtù delle numerose affermazioni della Corte di giustizia che, in relazione al principio di democrazia, ha più volte individuato il suo nucleo "comunitario" proprio nel rispetto delle prerogative del Parlamento europeo e del suo legame col mandato conferito dal corpo elettorale. Su tale questione, gli orientamenti dell'Unione traggono il loro fondamento dall'art. 21.3 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, laddove la "volontà popolare" viene considerata l'unico fondamento di ogni autorità di governo, purché espressa con "periodiche e veritiere elezioni"



effettuate a suffragio universale e voto segreto, oppure con modalità equivalenti di libera votazione.

La lista dei valori prosegue con i “diritti umani”, inclusi quelli delle minoranze, tema rispetto al quale l’attuale art. 6 TUE rappresenta la conclusione (o forse la tappa intermedia) di un percorso pluriennale di codificazione e di riconoscimento, accanto all’inclusione della Dichiarazione di Nizza, ora Carta dei diritti fondamentali dell’Ue, nel diritto primario dell’Unione.

A completare l’elenco lo “Stato di diritto”, qui inteso all’opposto dello “Stato assoluto” (*legibus solutus*), concetto che implica la necessaria sottoposizione delle stesse autorità pubbliche alla legge, *in primis* le istituzioni europee e tutti gli attori coinvolti nei processi decisionali Ue (v. sent. *Les Verts* del 1986 circa il controllo di conformità degli atti normativi), ed infine la “uguaglianza”, diritto umano di per sé e strettamente collegato alla nozione di Stato di diritto.

Possono inoltre considerarsi dei “quasi valori” i c.d. “principi democratici” di cui agli artt. 9-12 del TUE. Al di là delle caratteristiche della “cittadinanza europea” e dei diritti da essa conferita ai singoli, tali principi permettono di esaltare il valore della democrazia in termini operativi come, ad esempio, prevedendo un’azione dell’Ue coniugata con il rispetto del “principio di prossimità” ai cittadini (art. 10.3), oppure aperta ai rapporti con le componenti della società civile (art. 11) e, in tema di iniziativa legislativa “popolare”, direttamente con almeno un milione di cittadini (art. 11.4).

Il Trattato di Lisbona ha poi fortemente tentato di aumentare il grado di coinvolgimento dei parlamenti nazionali nei processi istituzionali dell’Ue disponendo, all’art. 12 TUE, che le assemblee interne “contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione”. Oltre ad orientare l’azione dei propri governi in quel di Bruxelles, i parlamenti, accanto al ruolo assegnato loro dal Trattato nell’ambito delle procedure di revisione dello stesso (art. 48 TUE), devono ora essere informati di ogni iniziativa normativa europea (il Prot. 1 prevede difatti l’invio, da parte della Commissione, dei progetti di atti normativi, dei documenti di consultazione, del programma legislativo annuale e dei documenti programmatici delle politiche Ue) e partecipare attivamente al controllo



del rispetto, da parte dell'Unione, dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (Prot. 2).

Di "valori" si parla anche nel successivo art. 3 TUE, laddove vengono definiti gli obiettivi generali dell'Ue. Al par. 1, accanto alla pace ed al benessere dei popoli, l'Unione si propone esplicitamente la promozione dei propri valori (quelli elencati all'art. 2). La citata disposizione va senz'altro letta congiuntamente al successivo par. 5, laddove, in riferimento alle relazioni esterne dell'Ue, gli obiettivi dichiarati sono l'affermazione e la promozione di tali valori che, accanto ai propri specifici interessi, potranno innanzitutto consentire la protezione dei cittadini europei nello scenario globale.

I valori così enunciati presentano quindi una doppia valenza rispetto alla dimensione d'azione dell'Ue, ossia sono chiamati a guidare sia l'esercizio delle sue competenze interne, verso gli Stati membri, sia il suo operare nel più vasto ambito della comunità internazionale.

Occorre inoltre ricordare come, dal lato interno, una loro grave e persistente violazione può dar luogo alla già menzionata procedura sanzionatoria, nei confronti dello Stato membro violatore, prevista dall'art. 7 TUE, secondo la quale si può addirittura arrivare a sospendere alcuni diritti di partecipazione all'Unione, *in primis* quello di voto. Dal lato esterno, il pieno rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE costituisce la componente "politica" dei c.d. "criteri di Copenhagen" (le altre componenti sono quella "economica" e quella "giuridica"), ossia di quei principi elaborati dall'omonimo Consiglio europeo del 1993 circa le precondizioni essenziali per poter ammettere nuovi Stati nell'Ue, in aderenza alla procedura illustrata all'art. 49 TUE.

Per concludere questa breve introduzione, in stretta aderenza con la tematica principale che l'odierna Conferenza si propone di affrontare (recesso o rilancio del processo integrazione) mi limiterei a due osservazioni conclusive dal carattere puramente tecnico, tuttavia indice e spia dell'acceso dibattito politico che ne ha determinato la genesi.

Con il Trattato di Lisbona è stato, per la prima volta, previsto che in occasione delle future revisioni dei trattati istitutivi si potranno esaminare dei progetti mirati, oltre che ad accrescerle, a ridurre le competenze dell'Ue. Tale scelta appare quantomeno significativa, visto



che fino ad allora l’intangibilità del c.d. *acquis communautaire* era apparsa come un autentico dogma.

Inoltre, l’adozione del nuovo articolo 50 TUE (che tutti hanno imparato a conoscere a proposito della “Brexit”) consente, per la prima volta, il recesso volontario ed unilaterale dall’Ue da parte di uno Stato membro (in precedenza valevano solo le regole poste dalla Convenzione di Vienna del ’69 sul Diritto dei Trattati – artt. 54 e 62 – che consentivano il recesso da un trattato multilaterale solo per il consenso degli altri Stati firmatari o nel caso di “mutamento fondamentale delle circostanze”). L’inserimento di tale articolo ha suscitato qualche perplessità legata alla coerenza sistematica dell’intero trattato, visto che, dall’altro lato, permane inalterata l’originaria previsione di una sua “durata illimitata” (artt. 53 TUE e 356 TFUE).