

Corte dei conti

La Corte dei conti è stata costituita ufficialmente il 18 ottobre 1977, come organo delle Comunità europee (v. Comunità europea del carbone e dell'acciaio; Comunità economica europea; Comunità europea dell'energia atomica), ed è entrata in funzione il 25 ottobre del 1977. Essa è stata prevista dal Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975, che ha modificato le norme in materia di bilancio comunitario (Bilancio dell'Unione europea) dei Trattati istitutivi delle Comunità (v. Trattato di Parigi; Trattati di Roma). A seguito dell'avvio del nuovo sistema di finanziamento del bilancio comunitario con Risorse proprie, oltre all'attribuzione di poteri decisionali al Parlamento europeo si è ritenuto necessario istituire un apposito organo di controllo giuridico contabile in sostituzione degli organismi preesistenti, il revisore dei conti in ambito Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e la Commissione di controllo della CEE (v. Comunità economica europea) e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEa). Il Trattato di Maastricht ha "promosso" la Corte da semplice organo a vera e propria istituzione, inserendola tra quelle indicate nell'art. 7 del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE).

Le norme sulla Corte sono contenute negli articoli 246-248 del TCE (e nei corrispondenti articoli degli altri due Trattati). La Corte dei conti, a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Nizza, è composta di «un cittadino di ciascuno Stato membro». I membri, scelti tra personalità provenienti dalle istituzioni nazionali che esercitano funzioni di controllo esterno, sono nominati, per un periodo di sei anni, dal Consiglio europeo a Maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo.

I membri della Corte devono esercitare le loro funzioni in piena indipendenza. Essi nominano tra loro, per tre anni, un presidente, il cui mandato è rinnovabile. Per i membri della

Corte sono previste, con qualche variante, le norme riguardanti i componenti delle altre istituzioni in materia di destituzione dalle funzioni, di trattamento economico e di Privilegi e immunità. La Corte «stabilisce il proprio regolamento interno», che è sottoposto all'approvazione del Consiglio; essa può istituire nel suo ambito sezioni per adottare alcune categorie di relazioni o di pareri.

Per quanto attiene alle funzioni, differentemente da quanto è previsto per analoghe istituzioni nazionali, come quella italiana, la Corte non esercita funzioni giurisdizionali, ma essenzialmente di controllo e, più marginalmente, consultive (anche se in due casi il suo parere è obbligatorio: sui regolamenti finanziari, in base all'art. 279 e in tema di frodi alla Comunità, come previsto dall'art. 280 del TCE). L'art. 246 indica lapidariamente che la Corte dei conti «assicura il controllo dei conti». Il successivo art. 248 specifica il contenuto e le modalità di questo controllo. Va subito chiarito che il controllo della Corte è esterno e si distingue da quello esercitato sul bilancio comunitario dai singoli "controllori finanziari" all'interno di ciascuna istituzione. Altra caratteristica del controllo della Corte è che esso è successivo ed è esercitato sia sugli impegni che sui pagamenti, per quanto riguarda le spese, «"in base agli accertamenti e ai versamenti», per le entrate (art. 248, par. 2, comma 2). Quest'articolo specifica ulteriormente il contenuto dell'art. 247, affermando che la Corte «esamina i conti di tutte le entrate e le spese della Comunità» e anche di «ogni organismo creato» da questa. In realtà sono escluse dal suo controllo solo la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). Con molta chiarezza, nel par. 2 del citato art. 248 è indicato il tipo di controllo: di legittimità e regolarità delle entrate e delle spese. Si tratta di una funzione propria di tutte le istituzioni analoghe, e tende ad assicurare il rispetto delle norme in materia di contabilità. Oltre alle stesse norme del Trattato vengono in evidenza quelle del

regolamento finanziario, previsto dall'art. 279 del TCE (quello attualmente in vigore è il regolamento del Consiglio n. 1605/2002 del 25/6/2002). Lo stesso par. 2 aggiunge che la Corte deve accertare «la sana gestione finanziaria»; il contenuto di questa nozione è chiarito dall'art. 27 del citato reg. 1605/2002, il quale così lo esplicita: «vale a dire secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia». Per quanto riguarda le modalità del controllo, questo è effettuato sui documenti, ma anche con ispezioni *in loco*.

Il Trattato di Maastricht ha attribuito, all'art. 248, par. 1, comma 2, alla Corte una nuova competenza, che consiste nella presentazione al Parlamento e al Consiglio – rispetto ai quali essa esercita una funzione ausiliaria – di «una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni» (la c.d. DAS, dal francese *declaration d'assurance*). Va ricordato, infine, che la Corte presenta, dopo la chiusura di ogni esercizio, una relazione annuale, trasmessa alle varie istituzioni e pubblicata sulla "Gazzetta ufficiale"; ma essa può, altresì, presentare relazioni speciali su singoli problemi.

Vincenzo Guizzi (2006)

Corte di giustizia dell'Unione europea

Natura e funzione

La Corte di giustizia dell'Unione europea è una delle Istituzioni comunitarie a cui è affidata la funzione giurisdizionale. Costituita dal Trattato di Parigi del 1951 istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio

(CECA), la Corte ha iniziato la propria attività a Lussemburgo il 4 dicembre 1952, limitatamente alle materie di competenza di questa Comunità. In seguito, contestualmente alla firma dei Trattati di Roma del 1957, istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEa o Euratom), la convenzione (v. anche Convenzioni) relativa a talune istituzioni comuni alle tre Comunità ha stabilito l'unificazione delle Corti di giustizia CECA, CEE ed Euratom in un solo organo, anche se distinto sotto il profilo delle Competenze attribuite dai rispettivi Trattati istitutivi.

L'ordinamento giuridico istituito dai Trattati di Roma, come successivamente modificato, in particolare, dall'Atto unico europeo del 1986, dal Trattato di Maastricht del 1992, dal Trattato di Amsterdam del 1997 e dal Trattato di Nizza del 2001, possiede un sistema giudiziario straordinariamente evoluto rispetto ai paradigmi del diritto internazionale e per molti versi più simile ai modelli del diritto interno.

Invero, la giurisdizione comunitaria si distingue per diversi aspetti da quella affidata a giurisdizioni internazionali istituzionalizzate. Anzitutto, essa, di regola, è obbligatoria; in secondo luogo, salvo che per determinate categorie di controversie, è articolata su un doppio grado (e, rispetto al contenzioso affidato ai tribunali specializzati, addirittura si prevede, oltre al doppio grado, anche una possibilità di riesame); in terzo luogo, legittimati ad agire non sono soltanto gli Stati membri, ma anche le istituzioni e gli organi comunitari, nonché, pur con talune restrizioni, le persone fisiche e quelle giuridiche; in quarto luogo, per talune categorie di controversie, la giurisdizione è anche esclusiva; in quinto luogo, le sentenze, in determinati casi, possono avere forza esecutiva.

La funzione giurisdizionale della Corte consiste, secondo l'art. 220 del Trattato istitutivo della Comunità europea (Trattato CE), «nell'assicurare il rispetto del diritto

nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato», inteso quest'ultimo come l'insieme del Diritto comunitario, originario (Trattati istitutivi e atti di rango equiparato (v. anche Gerarchia degli atti comunitari) o derivato (atti normativi adottati dalle istituzioni), scritto e non scritto (principi generali di diritto desunti dai sistemi giuridici degli Stati membri o derivati dalla natura stessa del diritto comunitario).

Tuttavia, è bene precisare che la versione originaria del Trattato di Maastricht del 1992 aveva notevolmente limitato il controllo giurisdizionale sul c.d. "terzo pilastro" relativo alla Giustizia e affari interni, mentre lo aveva praticamente escluso per il c.d. "secondo pilastro", concernente la Politica estera e di sicurezza comune. Le modifiche apportate dai detti Trattati di Amsterdam e di Nizza, nonché il significativo contributo della giurisprudenza (v. anche Corti costituzionali e giurisprudenza), hanno però migliorato il controllo giurisdizionale sul terzo pilastro, mentre la natura delle attività svolte nell'ambito del secondo pilastro continua a rendere marginale l'intervento del giudice dell'Unione (v. anche Pilastri dell'Unione europea).

Struttura e composizione

L'articolazione della giurisdizione, che dal 1952 al 1989 era imperniata unicamente sulla Corte di giustizia, attualmente è ripartita su tre organi giurisdizionali: la Corte di giustizia, il Tribunale di primo grado (istituito nel 1988 ed operativo dal 1989), e il Tribunale della funzione pubblica (istituito nel 2004 e operativo dal 2005). Tutti hanno sede a Lussemburgo. Altre camere giurisdizionali, cioè tribunali specializzati, potranno essere istituiti dal Consiglio dei ministri, che delibera su proposta della Commissione europea o della Corte di giustizia (art. 225/A del Trattato CE). Inoltre, è previsto che la competenza di tali tribunali riguardi il contenzioso in materia di proprietà intellettuale (marchi, disegni, modelli, brevetti) e la Cooperazione

giudiziaria in materia civile ex art. 65 del Trattato CE.

La Corte di giustizia è composta da un giudice per Stato membro e da 8 avvocati generali, il cui numero può essere aumentato dal Consiglio, su richiesta della Corte. Il Tribunale di primo grado è composto da almeno un giudice per Stato membro (con la possibilità di affidare a uno dei membri le funzioni di avvocato generale). Il Tribunale della funzione pubblica ha 7 giudici, che possono essere aumentati dal Consiglio a maggioranza qualificata su richiesta della Corte. Nella nomina di questi giudici, il Consiglio assicura una composizione equilibrata secondo una base geografica quanto più ampia possibile tra i cittadini degli Stati membri e per quanto concerne gli ordinamenti giuridici rappresentati (nella sua prima composizione, tuttavia, non figura un giudice italiano).

Il mandato dei membri di tutti gli organi giurisdizionali comunitari è fissato in sei anni, rinnovabili. Ogni tre anni si procede a un rinnovo parziale. I giudici e gli avvocati generali della Corte e i giudici del Tribunale di primo grado sono nominati, di comune di accordo, da una conferenza internazionale degli Stati membri; i giudici del Tribunale della funzione pubblica sono nominati dal Consiglio, previa selezione affidata a un Comitato formato da ex membri della Corte e del Tribunale, da membri delle giurisdizioni nazionali o da giuristi di notoria competenza. La scelta è fatta, con qualche differenza terminologica a seconda che si tratti dell'uno o dell'altro organo giurisdizionale, fra persone di riconosciuta indipendenza, che siano adatte a svolgere elevate funzioni giurisdizionali negli Stati membri o che siano giureconsulti di notoria competenza. Nella pratica si tratta di professori universitari, magistrati, avvocati, alti funzionari nazionali, internazionali o comunitari.

A garanzia dell'indipendenza dei membri sono previste l'incompatibilità con l'esercizio di funzioni politiche o amministrative e con attività professionali, l'immunità

assoluta dalla giurisdizione in tutti gli Stati membri che, durante il mandato, copre anche atti o fatti extrafunzionali (art. 3 dello Statuto della Corte), stipendi e pensioni esenti da imposte nazionali (v. Privilegi e immunità).

L'avvocato generale, dopo le modifiche apportate dal Trattato di Nizza, ha il compito di presentare in completa indipendenza conclusioni scritte e motivate soltanto rispetto alle cause che, secondo l'art. 20, ultimo comma, dello Statuto della Corte, presentino nuovi punti di diritto. Il ruolo dell'avvocato generale, il cui archetipo è il *commissaire du gouvernement* davanti al Consiglio di Stato francese, è quello di *amicus curiae* (e le sue funzioni non sono dissimili da quelle del procuratore generale della Cassazione nelle cause civili).

Circa le formazioni giudicanti, la Corte delibera in seduta plenaria, dopo le modifiche del Trattato di Nizza, solo per determinate categorie di cause, mentre la massima parte delle cause sono decise in grande sezione (13 giudici), o in sezioni di 5 o 3 giudici, a seconda della difficoltà della causa e della novità delle questioni trattate. La plenaria è riservata alle cause promosse contro il Mediatore europeo per sopravvenuta mancanza delle condizioni richieste dalla sua funzione o per colpa grave (art. 195, par. 2, Trattato CE), contro i membri della Commissione per violazione degli obblighi connessi all'esercizio delle loro funzioni (art. 213, par. 2, Trattato CE) e per cessazione delle condizioni necessarie o per colpa grave (art. 216 Trattato CE), contro i membri della Corte dei conti per mancanza dei requisiti o violazione degli obblighi connessi all'esercizio delle loro funzioni (art. 247, par. 7, Trattato CE), nonché alle cause di importanza eccezionale per le questioni giuridiche sollevate.

Il Tribunale di primo grado decide normalmente in sezioni, composte di 5 o 3 giudici; eccezionalmente decide in plenaria qualora la difficoltà in diritto o l'importanza della causa o circostanze particolari lo richiedano; dal 1999 è previsto che

esso decida anche con un giudice unico, limitatamente a talune categorie di ricorsi che sollevano questioni già chiarite dalla giurisprudenza consolidata o sono parte di una serie di cause con lo stesso oggetto e una sia stata già decisa con sentenza passata in giudicato, nonché nei casi in cui il Tribunale sia stato adito sulla base di una clausola compromissoria contenuta in un contratto concluso dalla Comunità.

Il Tribunale della funzione pubblica decide in sezioni di 3 giudici; tuttavia, in determinati casi disciplinati dal regolamento di procedura può riunirsi in seduta plenaria, in sezioni di 5 giudici o statuire nella persona di giudice unico.

Ripartizione delle competenze tra gli organi giurisdizionali

Per quanto riguarda la distribuzione delle competenze tra i tre organi giurisdizionali, il Tribunale della funzione pubblica è competente a conoscere delle controversie tra le Comunità e i suoi agenti, ai sensi dell'art. 236 Trattato CE, comprese le controversie tra gli organi o gli organismi e il loro personale per le quali l'atto istitutivo abbia attribuito la competenza alla Corte di giustizia (art. 1 dell'allegato I allo Statuto della Corte aggiunto dalla decisione del Consiglio 2004/752/CE, Euratom, del 2 novembre 2004).

Il Tribunale di primo grado ha competenza: a) per tutti i ricorsi diretti proposti da privati; b) per i ricorsi proposti dagli Stati o dalle istituzioni, salvo quelli devoluti alla cognizione esclusiva della Corte di giustizia (art. 51 dello Statuto della Corte); c) per le questioni pregiudiziali proposte dai giudici nazionali in talune materie specifiche di natura tecnica previste dallo Statuto, tuttavia con la possibilità, per un verso, che il Tribunale decida di rinviare la decisione alla Corte, qualora ravvisi la necessità di una decisione di principio, per evitare di compromettere l'unità e/o la coerenza del diritto comunitario e, per altro verso,

che la sentenza del Tribunale sia sottoposta eccezionalmente al riesame della Corte di giustizia qualora sussistano gravi rischi per l'unità e/o la coerenza del diritto comunitario (se la competenza del Tribunale non è stata ancora attivata); d) sull'impugnazione delle decisioni del Tribunale della funzione pubblica, ma solo per motivi di diritto.

La Corte di giustizia resta esclusivamente competente: a) per i ricorsi per inadempimento degli Stati membri (artt. 226-228 Trattato CE); b) per i ricorsi, in materia di annullamento o per carenza, proposti dagli Stati membri contro un atto o una astensione dal pronunciarsi del Parlamento europeo o del Consiglio e delle due istituzioni quando agiscono congiuntamente (salvo che si tratti delle decisioni con cui il Consiglio stabilisce che un aiuto di Stato (v. Aiuti di Stato) è compatibile con il Mercato unico europeo ai sensi dell'art. 88 del Trattato CE, ovvero di atti del Consiglio in forza di un suo regolamento concernente misure di Politica commerciale comune, ai sensi dell'art. 133 del Trattato CE, ovvero di atti del Consiglio con cui quest'ultimo esercita competenze di esecuzione ai sensi dell'art. 202 del Trattato CE, o contro un atto o un'astensione dal pronunciarsi della Commissione in materia di partecipazione ad una cooperazione rafforzata ai sensi dell'art. 11A del Trattato CE, nonché sui ricorsi proposti, in materia di annullamento o di carenza, sia da una istituzione o dalla Banca centrale europea contro un atto o una astensione dal pronunciarsi del Parlamento europeo, del Consiglio o di queste due istituzioni quando decidono congiuntamente, o della Commissione, sia da un'istituzione contro un atto o un'astensione dal pronunciarsi della Banca centrale europea; c) per le questioni pregiudiziali, di cui agli artt. 234 e 68 Trattato CE, nonché art. 35 Trattato istitutivo dell'Unione europea (UE) (v. Trattato di Maastricht), salvo devoluzione alla cognizione del Tribunale di alcune di esse; d) sull'impugnazione delle decisioni del Tribunale di primo grado, solo per motivi di diritto (eccezionalmente, ove sussistano gravi rischi che

compromettano l'unità o la coerenza del diritto comunitario, è possibile il riesame delle decisioni relative ad impugnazioni di sentenze del Tribunale della funzione pubblica); e) sui ricorsi proposti dalla Commissione europea o dagli Stati membri sulla legittimità delle decisioni-quadro e delle decisioni nel settore della Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (art. 35 Trattato UE); f) sulle controversie insorte tra gli Stati membri relativamente all'interpretazione e all'applicazione degli atti adottati nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (art. 35 Trattato UE); g) a esaminare eventuali violazioni di carattere procedurale nell'iter deliberativo delle sanzioni a carico dello Stato membro che non rispetti i principi fondamentali su cui è fondata l'Unione europea (art. 46 Trattato UE); h) con riguardo alla funzione consultiva (art. 300, par. 6, del trattato UE); infine, sulle controversie previste dagli artt.. 237-239 del Trattato CE.

Il controllo giurisdizionale diretto sulla legittimità degli atti comunitari

Il controllo giurisdizionale diretto sulla legittimità degli atti comunitari è attribuito alla competenza esclusiva del giudice comunitario e si realizza mediante l'azione di annullamento, l'azione in carenza, l'eccezione incidentale di illegittimità, l'azione di danni da responsabilità extracontrattuale della Comunità, e il contenzioso del personale.

L'azione di annullamento, disciplinata dall'art. 230 del Trattato CE, consiste nell'impugnazione, mediante ricorso, di un atto adottato dalle istituzioni comunitarie che si ritiene viziato e pregiudizievole. Sono impugnabili gli atti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, gli atti vincolanti del Consiglio, della Commissione e dalla Banca centrale europea, nonché gli atti del Parlamento europeo produttivi di effetti giuridici nei confronti dei terzi. Secondo la giurisprudenza consolidata l'azione di annullamento

è esperibile nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni (indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma) che miri a produrre effetti giuridici (sentenza 6 aprile 2000, causa C-443/97, *Spagna/Commissione*).

Legittimati a impugnare gli atti comunitari, senza restrizione alcuna, cioè senza dover dimostrare alcun interesse, sono gli Stati membri, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione (art. 230, secondo comma, del Trattato CE). Invece, la Corte dei conti e la Banca centrale europea (nonché, pur nel silenzio del Trattato, si deve ritenere anche altri organi, come ad esempio, il Comitato delle regioni, il Comitato economico e sociale o la Banca europea per gli investimenti) sono legittimati ad agire soltanto per salvaguardare le proprie prerogative (art. 230, terzo comma, del Trattato CE).

Infine, le persone fisiche e le persone giuridiche (e a queste ultime sono assimilati gli enti territoriali, come le Regioni italiane, nonché gli Stati terzi) possono impugnare le decisioni a loro specificamente indirizzate, nonché gli atti rivolti ad altre persone anche aventi portata generale, come i regolamenti e le direttive (v. Direttiva), purché tali atti le riguardino direttamente (cioè, quando non è necessaria alcuna misura di esecuzione dell'atto, né nazionale, né comunitaria) ed individualmente (cioè, secondo il classico principio affermato fin dalla sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62, *Plaumann/Commissione*, quando l'atto tocchi il ricorrente a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, e quindi lo identifichi alla stregua dei destinatari).

Il termine per l'impugnazione è di due mesi, aumentato del termine per la distanza (10 giorni per l'Italia): esso decorre dalla pubblicazione dell'atto (dal quindicesimo giorno successivo a quello della pubblicazione sulla "Gazzetta ufficiale dell'Unione europea", facendo fede la data in cui la "Gazzetta ufficiale" è stata diffusa e non quello che compare

sul fascicolo, sentenza 25 gennaio 1979, causa 98/78, *Racke II*), ovvero dalla sua notificazione al ricorrente, ovvero dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto effettiva conoscenza.

I vizi che possono essere fatti valere sono l'incompetenza, la violazione di forme sostanziali, la violazione del Trattato o di qualsiasi regola relativa alla sua applicazione (comprese le norme di diritto internazionale in quanto vincolanti la Comunità) e lo sviamento di potere.

La sentenza di annullamento, che è efficace dal giorno in cui viene pronunciata, produce, di regola, effetti *erga omnes* ed *ex tunc* e ha valore di cosa giudicata in senso sia formale che sostanziale. Tuttavia, in casi particolari e per esigenze di certezza del diritto o di necessità di salvaguardare i diritti acquisiti da terzi, il giudice comunitario può stabilire gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati come definitivi, con il che l'annullamento viene ad avere effetti *ex nunc*, o, addirittura, l'atto illegittimo viene mantenuto in vigore fino alla sua sostituzione da parte dell'autorità competente (sentenza 7 luglio 1992, causa C-295/90, *Parlamento/Consiglio*). L'istituzione il cui atto sia stato annullato è tenuta ad adottare le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza (art. 233 Trattato CE).

Infine, vale la pena di ricordare che, ai sensi dell'art. 237, lett. b) e c) del Trattato CE, un'analoga azione di annullamento può essere adottata nei confronti delle decisioni assunte dal consiglio dei governatori e dal consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti. Nel primo caso, l'azione può essere proposta da qualsiasi Stato membro, dalla Commissione o dal consiglio di amministrazione della Banca. Nel secondo caso, gli attori sono gli Stati membri e la Commissione, esclusivamente per eventuali inadempimenti concernenti l'art. 21, commi 2, 5, 6, 7 dello statuto della Banca.

L'azione per carenza, disciplinata dall'art. 232 Trattato CE,

mira a porre rimedio alla illegittima inattività di una istituzione comunitaria (Parlamento europeo, Consiglio, Commissione), nonché della Banca centrale europea, quando essi, in violazione del trattato, si astengano dal pronunciarsi omettendo, pertanto, di adottare atti dovuti.

L'introduzione del ricorso è subordinata a una fase amministrativa preliminare. L'istituzione di cui si lamenta la carenza deve essere formalmente diffidata ad agire entro un termine ragionevole, che decorre dal momento in cui è manifesto che essa non ha intenzione di farlo. Dalla messa in mora l'istituzione ha due mesi per prendere posizione; trascorsi invano due mesi o quando l'istituzione rifiuti espressamente di prendere posizione o adotti un atto diverso da quello sollecitato, è possibile ricorrere entro un termine di due mesi.

Legittimati ad agire sono gli Stati membri e le istituzioni in relazione a qualunque ipotesi di astensione che costituisca violazione del Trattato. Invece, la Banca centrale europea è legittimata ad agire solo nelle materie di sua competenza, mentre il singolo può agire in carenza soltanto qualora l'istituzione abbia omissso di emanare nei suoi confronti un atto vincolante. Se il giudice comunitario dichiara che l'astensione è contraria al Trattato l'istituzione ha l'obbligo di adottare i provvedimenti necessari per l'esecuzione della sentenza (art. 233 Trattato CE).

L'eccezione di illegittimità, disciplinata dall'art. 241 Trattato CE, può essere sollevata nel corso di una procedura pendente per altri motivi di fronte al giudice comunitario per far dichiarare l'inapplicabilità di qualunque atto di portata generale di cui si tratta (e non solo dei regolamenti menzionati nell'art. 241), facendo valere, anche dopo la scadenza del termine d'impugnazione per il ricorso d'annullamento, gli stessi motivi di invalidità dell'atto di cui all'art. 230 Trattato CE.

In tal modo, il singolo che, di regola, non può impugnare atti di portata generale, può esercitare una tutela indiretta nei loro confronti. Ma l'eccezione è aperta anche agli Stati membri e alle istituzioni, dato che l'art. 241 fa esplicito riferimento a "ciascuna parte". L'effetto dell'accoglimento dell'eccezione è l'inapplicabilità dell'atto *inter partes*. L'atto resta in vigore, ma l'istituzione che l'aveva adottato ha chiaramente interesse alla sua modificazione se non alla sua abrogazione.

L'azione per responsabilità extracontrattuale è disciplinata dagli artt. 235 e 288 Trattato CE. L'art. 235 dispone che il giudice comunitario è competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni causati dalle istituzioni o dagli agenti della Comunità nell'esercizio delle loro funzioni. La Comunità è tenuta a risarcire il danno, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri (art. 288, secondo comma).

Circa le condizioni di ricevibilità, la competenza del giudice comunitario sussiste (e si tratta di competenza esclusiva) quando il danno sia stato cagionato da un'istituzione – nozione intesa dalla Corte in senso non tecnico, il che ha permesso di ricondurvi anche la Banca europea per gli investimenti (sentenza 2 dicembre 1999, *SGGEM* e *Etroy/BEI*) e il Mediatore (sentenza 23 marzo 2004, causa C-234/02P, *Mediatore/Lamberts*) – o da suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

Diversamente, la competenza appartiene esclusivamente al giudice nazionale quando il danno sia stato cagionato da organi nazionali, anche se esso sia conseguenza di una normativa comunitaria. Secondo la giurisprudenza della Corte, la competenza del giudice nazionale sussiste anche quando la normativa comunitaria vincola l'amministrazione nazionale, nel senso, ad esempio, che gli organi interni siano tenuti a conformarsi a una decisione della Commissione; la Corte, tuttavia, si considera competente quando è solo essa a poter

agire utilmente, per l'impossibilità di un'azione nazionale effettiva (c.d. principio della competenza efficiente: sentenza 26 febbraio 1986, causa 175/84, *Krohn*).

L'azione di danni rappresenta un rimedio autonomo distinto dagli altri mezzi (ad esempio, l'azione di annullamento o quella in carenza) sia quanto alla sua funzione che quanto alle sue condizioni di esercizio, che devono tener conto del suo oggetto specifico. Peraltro, essa non può essere utilizzata per neutralizzare gli effetti di un atto lesivo quando tale obiettivo può essere realizzato mediante azioni differenti. Il termine per la proposizione dell'azione è di 5 anni dal verificarsi del fatto dannoso (art. 43 dello Statuto della Corte). La responsabilità extracontrattuale è subordinata a una serie di condizioni: l'illiceità del comportamento dell'istituzione, un danno effettivo, o un nesso di causalità tra il danno e il comportamento dell'istituzione.

Nonostante che, secondo una giurisprudenza risalente, quando il danno derivi da un «atto normativo che implica delle scelte di politica economica», la responsabilità della Comunità per il danno che i singoli possono aver subito in conseguenza di questo atto sussiste unicamente in caso di «violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli» (sentenza 2 dicembre 1971, causa 5/71, *Zuckerfabrik Schoppenstedt*), la giurisprudenza più recente (ricavata da quella concernente la responsabilità degli Stati membri per infrazione del diritto comunitario: sentenza 5 marzo 1996, cause C- 46 e 48/93, *Brasserie du Pecheur* e *Factortame III*) ha superato il concetto di "norma superiore", affermando che la responsabilità extracontrattuale delle istituzioni comunitarie sussiste quando la norma violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, la violazione sia grave e manifesta; a quest'ultimo riguardo, secondo la Corte, «la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione grave e manifesta» (sentenza 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, *Bergaderm/Commissione*).

Infine, il danno risarcibile deve essere certo e attuale; comprende il pregiudizio materiale e quello morale, il danno emergente ed il lucro cessante, la svalutazione monetaria successiva all'evento dannoso, gli interessi moratori, che decorrono dalla sentenza che accerta la responsabilità.

Circa le controversie tra la Comunità e i suoi agenti il giudice comunitario, ai sensi dell'art. 236 Trattato CE, è competente a conoscere di qualsiasi controversia che attenga al rapporto d'impiego: assunzioni, condizioni di lavoro, trattamento economico e benefici sociali, disciplina della carriera. Sono legittimati al ricorso non solo i funzionari e gli agenti temporanei, e i loro aventi causa, ma anche i pensionati ed i candidati ad un concorso. Invece, per gli agenti locali è competente il giudice nazionale.

Il regime del contenzioso della funzione pubblica comunitaria è disciplinato dagli artt. 90 e 91 dello Statuto del personale che prevedono (salvo nei casi in cui si tratti dell'impugnazione di un atto che l'amministrazione non possa annullare o modificare) anche lo svolgimento di una procedura precontenziosa. Questa presuppone un reclamo interno e, dunque, una decisione esplicita o implicita di rigetto in via amministrativa.

La ricevibilità del ricorso è subordinata alla sussistenza dell'interesse ad agire del ricorrente e al carattere pregiudizievole dell'atto impugnato, che, al limite, può anche essere verbale. Il termine per agire è di tre mesi, decorrenti dal giorno della notifica della decisione che statuisce sul reclamo interno ovvero, in caso di decisione implicita, dalla data in cui scade il termine per la decisione del reclamo amministrativo. Se, dopo la decisione implicita, ma prima della scadenza del termine per il ricorso, interviene una decisione di esplicito rigetto del reclamo, i termini riprendono a decorrere dalla data della notifica della detta decisione. Il ricorso può essere diretto sia a ottenere l'annullamento di un atto pregiudizievole sia a ottenere il

risarcimento del danno derivante da un atto o da un comportamento o da una omissione dell'istituzione.

L'impugnazione delle sentenze del Tribunale

Il giudizio di impugnazione delle sentenze del Tribunale di primo grado, da parte della Corte di giustizia (e, in prospettiva, quello relativo alle sentenze del Tribunale della funzione pubblica da parte del Tribunale di primo grado) mira a rimediare agli eventuali errori in diritto della sentenza di primo grado. Il ricorso va proposto nel termine di due mesi a decorrere dalla notifica della decisione che conclude il procedimento impugnato nonché contro le pronunzie che decidono parzialmente la controversia o che pongono termine a un incidente di procedura relativo ad un'eccezione di competenza o di irricevibilità. L'impugnazione può essere proposta da qualsiasi parte che sia rimasta parzialmente o totalmente soccombente nelle sue conclusioni. Tuttavia, le parti intervenenti diverse dagli Stati membri e dalle istituzioni possono proporre impugnazione soltanto qualora la decisione di primo grado le concerna direttamente (art. 56, primo e secondo comma dello Statuto della Corte e art. 9, primo e secondo comma, dell'allegato I allo Statuto della Corte).

In deroga a questo principio ed in ragione di una discutibile tutela della legalità comunitaria, ad eccezione delle cause relative a controversie tra la Comunità e i loro agenti (competenza ora attribuita al Tribunale della funzione pubblica) l'impugnazione delle decisioni del Tribunale di primo grado può essere proposta anche dagli Stati membri e dalle istituzioni che non siano intervenuti nella controversia. In tal caso essi si trovano nella medesima posizione degli Stati membri e delle istituzioni che siano intervenuti in primo grado (art. 56, terzo comma, dello Statuto della Corte).

L'impugnazione deve limitarsi ai motivi di diritto. Essa può essere fondata su motivi relativi all'incompetenza del primo

giudice, a vizi della procedura in primo grado recanti pregiudizio agli interessi della parte ricorrente, nonché sulla violazione del diritto comunitario (comprendente, all'evidenza, la contraddittorietà o l'insufficienza di motivazione della decisione) da parte del primo giudice.

L'errore di diritto comprende non solo l'errore nell'interpretazione della norma applicabile, ma anche l'errore nella qualificazione giuridica dei fatti accertati e/o della fattispecie che comporti l'applicazione della norma ad una fattispecie non disciplinata. È esclusa l'impugnazione relativamente all'onere e all'importo delle spese. La Corte ha accolto un motivo di impugnazione fondato sull'eccessiva durata della procedura svoltasi dinanzi al Tribunale di primo grado in violazione di un principio generale di diritto, l'equo processo di cui all'art. 6 della Convenzione di Roma del 1950 sulla salvaguardia dei diritti fondamentali (sentenza 17 dicembre 1998, causa C-185/95P, *Bausthalgewebe/Commissione*).

Quando l'impugnazione è accolta, la Corte o il Tribunale di primo grado annullano la decisione del primo giudice. Essi possono statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, ovvero rinviare la causa al primo giudice affinché quest'ultimo la decida essendo vincolato sui punti di diritto dalla decisione emessa in esito al giudizio di impugnazione. Quando un'impugnazione proposta da uno Stato membro o da una istituzione che non siano intervenuti davanti al Tribunale di primo grado è accolta, la Corte può, ove lo reputi necessario, precisare gli effetti della decisione annullata che debbono essere considerati definitivi nei confronti delle parti della controversia.

Spetta al primo avvocato generale (che è nominato dalla Corte per ciascun anno giudiziario, che inizia il 6 di ottobre) proporre alla Corte, entro un mese dalla decisione del Tribunale di primo grado relativa ad una decisione del Tribunale della funzione pubblica (o di ulteriori camere

giurisdizionali istituite sulla base dell'art. 225A del trattato CE), di riesaminare la decisione del Tribunale allorché ritiene che esista un grave rischio per l'unità o la coerenza del diritto comunitario. La Corte decide sull'opportunità o meno di procedere al riesame (art. 62 dello Statuto della Corte). Il giudizio di impugnazione (o di riesame), pertanto, si configura come un giudizio di cassazione e non come un giudizio di appello, restando impregiudicati i fatti accertati dal primo giudice.

Altre competenze in materia contenziosa del Tribunale di primo grado e della Corte (in sede di impugnazione) riguardano le controversie relative a sanzioni irrogate dalle istituzioni comunitarie e la competenza a giudicare in virtù di una clausola compromissoria. Circa le controversie relative a sanzioni irrogate dalle istituzioni comunitarie, disciplinate dall'art. 229 del Trattato CE, esse conferiscono una competenza di piena giurisdizione, nel senso che il giudice può valutare sia la legittimità dell'atto che la sua opportunità, procedendo, se del caso, a modificare l'importo della sanzione. La materia di tali controversie sono sostanzialmente le ammende e le penalità di mora comminate dalla Commissione europea ai sensi dei regolamenti relativi alle regole di concorrenza (reg. 1/2003) (v. Politica europea di concorrenza) e alle operazioni di concentrazioni tra imprese (reg. 139/2004).

La procedura di infrazione

La c.d. procedura di infrazione del diritto comunitario per la sua mancata, scorretta o tardiva applicazione da parte degli Stati membri è disciplinata dagli artt. 226-228 del Trattato CE. Essa è promossa, di regola, dalla Commissione europea nell'esercizio del proprio ruolo di "custode dei Trattati", cioè di garante del rispetto da parte degli Stati membri degli obblighi derivanti dal diritto comunitario. Inoltre, la procedura può riguardare due o più Stati membri contrapposti (art. 227 del Trattato CE), anche se, di fatto, si tratta di

una circostanza eccezionale.

Sebbene di fronte alla Corte di giustizia compaiano gli Stati membri per rispondere della violazione delle norme del diritto comunitario, sarebbe erroneo considerare questa azione come una controversia sottoposta a un giudice internazionale. Anzitutto, la Corte dispone di una competenza obbligatoria ed esclusiva; in secondo luogo, di regola, l'azione è proposta dalla Commissione, istituzione del tutto indipendente dagli Stati; in terzo luogo, la Corte evita di applicare le tradizionali cause giustificative ed esimenti della responsabilità internazionale; in quarto luogo, l'inesecuzione della sentenza può dar vita ad un nuovo procedimento che si può concludere con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie allo Stato inadempiente.

Il concetto di inadempimento, definito come violazione degli «obblighi incombenti in virtù del presente Trattato» (art. 226) comprende qualsiasi obbligo che agli Stati membri derivi dall'ordinamento giuridico comunitario considerato nel suo insieme (diritto primario, atti vincolanti delle istituzioni, sia tipici che atipici, accordi internazionali conclusi dalla Comunità e principi generali del diritto comunitario, sentenze della Corte).

L'inadempienza può derivare da una omissione o da un comportamento positivo (in specie mancata, scorretta o tardiva attuazione di direttive comunitarie) imputabili allo Stato membro. Solo in materia di imputazione a uno Stato la Corte segue le regole della responsabilità internazionale e ritiene lo Stato inadempiente quale che sia l'organo che abbia mancato agli obblighi (potere legislativo centrale o regionale, potere esecutivo, potere giudiziario).

L'azione per inadempimento comporta una fase precontenziosa, cui eventualmente segue la fase contenziosa davanti alla Corte. La fase precontenziosa comporta due momenti distinti. Quando i servizi della Commissione europea, in base all'esame

sistematico dell'attuazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri, ovvero sulla base della denuncia da parte di un privato, individuano una presunta infrazione, la Commissione dà inizio alla fase precontenziosa indirizzando allo Stato membro una lettera di messa in mora. Questa lettera circoscrive l'inadempienza addebitata e dà la possibilità allo Stato membro di presentare le proprie osservazioni. Se la Commissione ritiene che l'inadempienza perduri, essa indirizza allo Stato membro un parere motivato nel quale, precisati gli elementi di fatto e di diritto che supportano la contestazione, invita lo Stato a rimuovere l'infrazione entro un tempo determinato. Se lo Stato non si conforma la Commissione può (in quanto l'azione è facoltativa) proporre ricorso alla Corte.

La fase contenziosa si apre con l'introduzione del ricorso, nel quale i motivi di doglianza devono coincidere, pena l'irricevibilità del ricorso, con quelli figuranti nella lettera di messa in mora e nel parere motivato, salvo restringere gli addebiti in ragione delle osservazioni o dell'adempimento parziale eventualmente nel frattempo intervenuto. L'onere della prova dell'inadempimento incombe alla Commissione. Qualora lo Stato rimuova l'inadempienza dopo la scadenza del termine fissato dal parere motivato o nel corso del giudizio la controversia non si estingue e la Corte prosegue il giudizio, a meno che la Commissione rinunci agli atti.

Invero, l'accertamento dell'inadempienza comporta notevoli conseguenze. In particolare, esso può fondare la responsabilità dello Stato membro nei confronti della Comunità, di altri Stati membri o di privati. Questi ultimi, in particolare, se danneggiati dal comportamento dello Stato inadempiente possono promuovere davanti al giudice nazionale un'azione di risarcimento nei confronti dello Stato, sulla base della giurisprudenza della Corte (sentenze 19 novembre 1991, cause C-6 e 9/90 *Francovich e Bonifaci*; 5 marzo 1996,

cause C-46 e 48/93, *Brasserie du Pecheur e Factortame III*).

Inoltre, quando la Corte accerta che una norma interna è incompatibile con gli obblighi comunitari, sia i giudici che l'amministrazione nazionale sono tenuti a non applicarla; qualora si tratti della mancata attuazione di una direttiva e questa contenga disposizioni dotate delle caratteristiche dell'effetto diretto, il privato ne può chiedere l'applicazione, con la conseguente disapplicazione delle confliggenti norme nazionali (Corte costituzionale, sentenze 389/1989 e 168/1991).

Quando la Corte accerta l'inadempimento la sentenza ha valore dichiarativo, trattandosi di pronuncia di mero accertamento. Qualora la sentenza dichiarativa dell'inadempimento non sia stata eseguita entro un termine ragionevole, la Commissione, secondo l'art. 228 del Trattato CE, dopo aver dato allo Stato inadempiente la possibilità di presentare le sue osservazioni, può formulare un parere motivato. Se lo Stato non si conforma nel termine impartito dal parere motivato la Corte può adire la Corte. In questa azione la Commissione precisa l'importo che essa considera adeguato alle circostanze della somma forfettaria (applicata nel caso di un inadempimento puntuale e isolato) o della penalità di mora (applicata nel caso di mancata adozione o mancata abrogazione di norme), dovuta dallo Stato membro.

Se la procedura per la constatazione dell'inadempimento è attivata da un altro Stato membro, prima di agire in giudizio lo Stato deve chiedere alla Commissione di intervenire ed essa, di regola, apre una procedura ex art. 226. Nel caso in cui la Commissione non proceda all'invio del parere motivato entro tre mesi dall'inizio della procedura lo Stato può proporre ricorso alla Corte. Vale la pena di segnalare che legittimato al ricorso è qualsiasi Stato membro, il cui solo interesse è quello della tutela del diritto, e non soltanto lo Stato leso dalla eventuale violazione.

Per talune specifiche ipotesi di inadempimento è prevista una procedura accelerata, nel senso che essa non prevede l'esperimento della fase precontenziosa (artt. 88, 95, par. 9 e 298, secondo comma, del Trattato CE)

Sostanzialmente analoghi ai poteri della Commissione sono quelli riconosciuti, rispettivamente, al Consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti, ai sensi dell'art. 237, lett. a), per far constatare la mancata esecuzione, da parte degli Stati membri, degli obblighi derivanti dallo Statuto della BEI, e al Consiglio della Banca centrale europea, ai sensi dell'art. 237, lett. d) del Trattato CE in relazione alle controversie relative all'esecuzione degli obblighi alle banche centrali nazionali dal Trattato CE e dallo Statuto relativo al Sistema europeo delle banche centrali (SEBC).

Interpretazione pregiudiziale del diritto comunitario

Ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, la Corte è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulle questioni concernenti il diritto comunitario che sorgono nel corso di un giudizio pendente davanti a «una giurisdizione di uno degli Stati membri». Tale competenza mira, innanzitutto, ad assicurare l'uniforme e corretta interpretazione e applicazione del diritto comunitario in tutti gli Stati membri mediante la cooperazione con il giudice nazionale. Infatti, questo giudice può essere considerato come il vero e proprio giudice comune del diritto comunitario, dato che il diritto comunitario ha un'applicazione soprattutto decentrata ad opera degli Stati membri e dei loro organi. Il meccanismo del rinvio pregiudiziale mette in relazione il giudice nazionale con la Corte di giustizia (e in prospettiva anche, limitatamente ad alcune materie specifiche, il Tribunale di primo grado).

Inoltre, il rinvio pregiudiziale "per interpretazione" consente di verificare indirettamente (rispetto all'azione per inadempimento dell'art. 226 del Trattato CE) la compatibilità

(o la legittimità) del diritto nazionale con il diritto comunitario. Infine, il rinvio pregiudiziale “per accertamento di validità” completa il sistema del controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti comunitari (rispetto all’azione di annullamento di cui all’art. 230 del Trattato CE, all’azione di responsabilità, di cui agli art. 235 e 288 del Trattato CE, e all’eccezione di invalidità di cui all’art. 241 del Trattato CE), conferendo soprattutto ai singoli una tutela rispetto agli atti di portata generale, che essi non possono impugnare, salvo ad esserne direttamente e individualmente riguardati.

Altre competenze

La Corte è altresì competente a conoscere del ricorso promosso dal governatore di una banca centrale nazionale rimosso dalle sue funzioni (art. 14, par. 2, protocollo Sistema europeo delle banche centrali – SEBC), nonché a dirimere le controversie fra Stati membri in connessione con l’oggetto del Trattato, sottoposte in virtù di un compromesso redatto per iscritto (art. 239 del Trattato CE). In questo secondo caso si tratta, all’evidenza, di una classica funzione arbitrale precostituita, così come previsto per la soluzione delle controversie internazionali. La competenza, tuttavia, non ha conosciuto applicazioni pratiche.

Quanto alla competenza a giudicare in virtù di una clausola compromissoria, disciplinata dall’art. 238 del Trattato CE, la clausola, che deve essere redatta per iscritto, può essere contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dalla Comunità o per conto di questa. Per quanto riguarda la determinazione della legge applicabile il riferimento è generalmente contenuto nello stesso contratto e in questo caso la volontà delle parti prevale su qualsiasi altro criterio (ordinanza 28 aprile 1982, causa 318/81 R, *Commissione/CO.DE.MI.*). In mancanza di esplicita previsione il giudice applica le regole di diritto internazionale privato.

Competenza consultiva

Alla Corte di giustizia è attribuita anche una competenza consultiva. In particolare, ai sensi dell'art. 300, par. 6, del Trattato CE essa è competente a valutare la compatibilità con il Trattato di un accordo previsto tra la Comunità e Stati terzi o organizzazioni internazionali. Si tratta, per usare una categoria pubblicistica, di un controllo previo della costituzionalità dell'accordo. La finalità della competenza consultiva, infatti, è di evitare profili di legittimità dell'accordo successivamente alla sua stipulazione un controllo previo della costituzionalità dell'accordo. La finalità della competenza consultiva, che anche se tale valutazione non preclude la strada dell'impugnazione, ai sensi dell'art. 230 del Trattato CE, dell'atto con il quale la Comunità conclude l'accordo.

Legittimati a richiedere il parere sono il Consiglio, la Commissione, uno Stato membro e (a partire dal Trattato di Nizza del 2001) anche il Parlamento europeo. Il parere deve essere chiesto prima della conclusione dell'accordo, ma può anche precedere la stessa apertura dei negoziati quando non riguardi la sua compatibilità, ma attenga alla competenza della Comunità a stipularlo

Se la Corte esprime parere negativo l'accordo può entrare in vigore soltanto previa revisione del Trattato CE, conformemente all'art. 48 del Trattato UE; si tratta, peraltro, di una ipotesi mai verificatasi perché o il progetto di accordo viene modificato nell'ottica di eliminare le incompatibilità evidenziate dal parere, o il negoziato viene abbandonato, o neppure inizia (quando la Corte abbia negato la sussistenza della competenza comunitaria: parere 2/94 del 28 marzo 1996, *Adesione della Comunità alla convenzione sui diritti umani*).

La procedura

La procedura dinanzi al giudice comunitario è disciplinata, oltre che dalle norme dei Trattati istitutivi e dal protocollo relativo allo Statuto della Corte allegato al Trattato CE, dai regolamenti di procedura della Corte, del Tribunale di primo grado e del Tribunale della funzione pubblica. Il procedimento prevede una fase scritta e una fase orale.

Nelle azioni dirette la procedura inizia con il ricorso che va notificato alla cancelleria dell'organo giurisdizionale competente, la quale provvede a una serie di adempimenti, fra i quali è compresa la notifica alla controparte. Quest'ultima ha diritto a presentare un controricorso, cui, di regola, seguono, una replica e una controreplica. La lingua di procedura è quella scelta dal ricorrente tra le lingue ufficiali dell'Unione europea; tuttavia, quando il convenuto è uno Stato membro va utilizzata quella di quest'ultimo.

Nel rinvio pregiudiziale il procedimento inizia con la domanda del giudice nazionale, che va inviata alla cancelleria della Corte. Questa, dopo averla tradotta in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, la trasmette alle parti nel giudizio *a quo*, agli Stati membri, alla Commissione e alle altre istituzioni interessate dall'atto le cui norme costituiscono oggetto del rinvio. Tutti i soggetti ora menzionati possono presentare osservazioni scritte entro il termine di due mesi e possono partecipare all'udienza. Il giudice relatore e l'avvocato generale possono chiedere alle parti informazioni supplementari (art. 54-*bis* del reg. proc. Corte). La Corte può altresì chiedere chiarimenti anche al giudice nazionale remittente (art. 104, par. 5, reg. proc. Corte). La lingua processuale è quella del giudice remittente.

L'obbligo di patrocinio da parte di un avvocato iscritto in uno Stato membro è previsto in tutte le cause, salvo quelle a carattere pregiudiziale, quando il patrocinio non è obbligatorio davanti al giudice remittente. L'intervento è ammesso, senza restrizioni, per gli Stati membri e le istituzioni comunitarie; le parti private, invece, devono

dimostrare di essere direttamente investite dalla decisione impugnata o di avere un interesse alla soluzione della controversia.

La fase orale si apre con la relazione del giudice relatore (che si dà per letta), prosegue con l'audizione dei rappresentanti delle parti e degli eventuali testimoni, nonché con la risposta ai quesiti posti dai giudici e dall'avvocato generale (se previsto) e si chiude, qualche settimana dopo l'udienza di trattazione, con la lettura del dispositivo delle conclusioni dell'avvocato generale, quando siano previste. Il dispositivo della pronuncia dell'organo giurisdizionale, all'esito della camera di consiglio, è letto in pubblica udienza, nella lingua di procedura.

È prevista una procedura pregiudiziale accelerata, in caso di "urgenza straordinaria": viene immediatamente fissata l'udienza, le parti possono presentare memorie sui punti essenziali e la Corte decide, sentito l'avvocato generale, cioè senza conclusioni scritte (art. 104-*bis* reg. proc. Corte). È prevista, inoltre, una procedura accelerata, a domanda di una delle parti, quando lo richieda l'urgenza del caso: le parti producono una sola memoria e l'avvocato generale è solo sentito (art. 62-*bis*, reg. proc. Corte; art. 76-*bis*, reg. proc. Tribunale di primo grado).

I ricorsi davanti agli organi giurisdizionali comunitari non hanno effetto sospensivo. Tuttavia, tali organi possono ordinare misure cautelari o provvisorie (art. 242-243 del Trattato CE). La domanda deve essere presentata con atto separato, contestuale o successivo al ricorso. Le misure provvisorie, di regola, costituiscono un potere presidenziale (dei presidenti delle giurisdizioni o delle formazioni giudicanti); eccezionalmente sono rimesse al collegio. È prevista una udienza breve, ma l'ordinanza può essere pronunciata, in casi di estrema urgenza, *inaudita altera parte*. Le condizioni necessarie perché il giudice ordini una misura cautelare sono: a) il *fumus boni iuris*, cioè

l'apparenza del diritto di cui si chiede la tutela in via cautelare, b) il *periculum in mora*, cioè il fondato timore che, nelle more del giudizio, si produca un danno irreparabile alla parte che ha diritto; c) il bilanciamento degli interessi contrapposti.

Le misure cautelari non possono essere ordinate nei procedimenti pregiudiziali, dato che essi costituiscono un incidente nel giudizio nazionale. Il giudice remittente, peraltro, può sospendere l'efficacia della misura nazionale basata su un atto comunitario la cui legittimità sia contestata, nonché sospendere eccezionalmente anche l'atto comunitario e, contestualmente, proporre rinvio pregiudiziale per l'accertamento di validità.

Carlo Curti Gialdino (2010)

Corte di giustizia delle Comunità europee

Corte di giustizia dell'Unione europea

Corte europea dei diritti dell'uomo

Origine e storia della Corte internazionale

La Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) è un organo

giurisdizionale internazionale con sede in Strasburgo, che ha per scopo la tutela dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Essa è stata istituita dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, conclusa a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata dall'Italia con Legge n. 848 del 4 agosto 1955), nell'ambito del Consiglio d'Europa. Quest'ultimo è un'organizzazione internazionale di tipo classico (intergovernativa, non sopranazionale); il suo Statuto, firmato a Londra il 5 maggio 1949 da dieci Stati europei occidentali (v. anche Congresso dell'Aia), costituisce la base storico-giuridica del meccanismo europeo di tutela dei diritti umani. Si citano al riguardo gli articoli 1 e 3, dai quali risulta l'impegno delle parti contraenti per la salvaguardia di tali diritti.

Ai dieci Stati fondatori si aggiunsero progressivamente altri paesi, sempre del gruppo occidentale. Dopo il crollo del Muro di Berlino (v. Germania) e la dissoluzione dell'Unione Sovietica, sono entrati a far parte del Consiglio anche gli Stati dell'Europa centrale ed orientale, di talché il loro numero è giunto a 47. Quasi tutti, ormai, hanno aderito alla Convenzione di Roma, e ciò ha influito sulla composizione della Corte, la quale, annovera un numero di giudici uguale a quello delle parti contraenti (art. 20).

La Convenzione di Roma contempla una serie di diritti e di garanzie elencati nel testo e in vari protocolli integrativi, che a tutt'oggi sono giunti al numero di 14. La sua caratteristica innovativa sta nel fatto che essa non si limita a dichiarare astrattamente tali diritti e a prevedere i connessi divieti, ma istituisce organi di controllo in vista della loro tutela effettiva.

Questi controlli erano affidati in prima istanza alla Commissione europea dei diritti dell'uomo, alla quale potevano ricorrere sia gli Stati che gli individui e che effettuava un primo esame di ricevibilità dei ricorsi. A tale fine la Commissione si assicurava che i rimedi interni fossero stati

previamente esauriti, e che non fosse stato oltrepassato il termine di sei mesi dal rigetto dell'ultimo ricorso interno. Superato questo esame, le richieste formavano oggetto di un tentativo di regolamento amichevole; se questo si rivelava infruttuoso, la Commissione redigeva un rapporto riassumendo i fatti e formulando un parere di merito. Il rapporto veniva trasmesso al Comitato dei ministri.

A questo punto, se lo Stato convenuto aveva accettato la giurisdizione obbligatoria della Corte (per l'Italia ciò avvenne nel 1973), la Commissione o qualsiasi Stato contraente interessato disponevano di tre mesi dalla data della trasmissione per sottoporre la questione al giudizio definitivo o vincolante della Corte. I privati, invece, non erano ammessi ad adire la Corte. In caso di non deferimento alla Corte, il Comitato dei ministri, se riteneva che v'era stata violazione della Convenzione, poteva accordare alla vittima un equo indennizzo.

Peraltro, il notevole incremento del numero dei ricorsi sottoposti alla Commissione e i ritardi accumulati in conseguenza, avevano indotto il Comitato dei ministri, nell'intento di accelerare la procedura, a redigere un Protocollo aggiuntivo (il n. 8) col quale venivano parzialmente modificate le strutture e la procedura della Commissione. Il Protocollo, firmato a Vienna il 19 marzo 1985, entrava in vigore il 1° gennaio 1990.

Storia recente della Corte e sua trasformazione in un organo permanente

Oggi la Commissione è stata totalmente soppressa dal Protocollo aggiuntivo n. 11, firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994 ed entrato in vigore il 1° novembre 1998. Le ragioni di questo provvedimento risultano dal Preambolo al Protocollo stesso, che sottolinea «la necessità e l'urgenza di ristrutturare il meccanismo di controllo stabilito dalla Convenzione per mantenere e rafforzare l'efficacia della

protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali prevista dalla Convenzione, in ragione principalmente dell'aumento dei ricorsi e del numero crescente dei membri del Consiglio d'Europa», dal che discendeva come conseguenza l'opportunità di «emendare alcune disposizioni della Convenzione in vista, tra l'altro, di sostituire le esistenti Commissione e Corte europea dei diritti dell'uomo con una nuova Corte permanente».

Il Protocollo 11 mirava a conferire al meccanismo di protezione della Convenzione, una serie di nuove caratteristiche. In primo luogo, veniva abolita la clausola facoltativa del precedente art. 46 («Ciascuna parte contraente può dichiarare di riconoscere come obbligatoria la giurisdizione della Corte»). Storicamente questa clausola si è rivelata opportuna, perché ha lasciato agli Stati il tempo di riflessione necessario per passare dalla semplice adesione alla Convenzione, alla più vincolante accettazione della Corte. Ma dopo quasi mezzo secolo di funzionamento della Corte, e con il consolidarsi del prestigio e dell'autorità della sua giurisprudenza, tale clausola non aveva più ragione di esistere.

In secondo luogo, a differenza del precedente sistema (ex art. 44: «Solo le alte parti contraenti e la Commissione hanno veste per presentarsi davanti alla Corte»), il nuovo art. 34 sui ricorsi individuali dispone che la Corte possa «essere investita da una domanda fatta pervenire da ogni persona fisica, ogni organizzazione non governativa o gruppo di privati che pretende di essere vittima di una violazione da parte di una delle alte parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le alte parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'effettivo esercizio efficace di tale diritto».

È stata altresì introdotta una semplificazione, che si è tradotta nella soppressione delle preesistenti strutture, sostituite da un'istituzione unica.

Il nuovo sistema è ormai interamente giudiziario a seguito dell'abolizione delle attribuzioni giurisdizionali del Comitato dei ministri, organo politico del Consiglio d'Europa. Infine, mentre in passato la Corte si riuniva in seduta plenaria almeno una volta l'anno, oggi, come si è visto, essa siede a tempo pieno.

A questo carattere di organo giurisdizionale permanente, indispensabile per il raggiungimento dei fini di cui sopra, l'attuale disciplina perviene mediante alcune disposizioni innovative. Queste sono contenute nell'art. I del citato Protocollo 11, che sostituisce alla normativa precedente il nuovo titolo II della Convenzione (articoli da 19 a 51), denominato appunto "Corte europea dei diritti dell'uomo". L'art. 19 termina con un'indicazione prima non esistente: «Essa [la Corte] funziona in maniera permanente». Il concetto è rafforzato all'art. 21, comma 3: «Per tutta la durata del loro mandato, i giudici non possono esercitare alcuna attività incompatibile con le esigenze di indipendenza, di imparzialità o di disponibilità richieste da una attività esercitata a tempo pieno».

Ulteriori innovazioni della Corte europea

Altre innovazioni vanno poi proprio al cuore del meccanismo di amministrazione della giustizia da parte della Corte. V'è dapprima da osservare che il *plenum* della Corte, dato il suo numero rilevante, non esercita funzioni giudiziarie: la Corte si riunisce in Assemblea plenaria solo per alcune limitate incombenze, come quella di eleggere il presidente ed uno o due vice presidenti, di costituire le Camere e di eleggerne i presidenti, di adottare il regolamento e di eleggere il cancelliere ed uno o più vice-cancellieri (art. 26).

Per la vera e propria trattazione delle questioni, sono previsti raggruppamenti di diverso numero e tipo: Comitati di tre giudici, Camere composte da sette giudici e una Grande camera di diciassette giudici (art. 27, n. 1).

Una prima “scrematura” dei numerosissimi ricorsi individuali, in passato assicurata dalla Commissione europea dei diritti dell’uomo, è ora effettuata dai Comitati di cui sopra: è sufficiente il voto unanime del Comitato per dichiarare irricevibile o cancellare dal ruolo uno di tali ricorsi, con decisione definitiva (art. 28). Normalmente ciò accadrà quando, *prima facie*, il Comitato constaterà il verificarsi di una delle situazioni previste all’art. 35: mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, qual è inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti; proposizione del ricorso in una data eccedente il termine di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva; anonimità del ricorso; coincidenza della domanda con una precedentemente esaminata dalla Corte o già sottoposta ad un’altra istanza internazionale d’inchiesta o di regolamentazione e non contenente fatti nuovi; incompatibilità della domanda con le disposizioni della Convenzione o dei suoi protocolli, manifestamente infondata o abusiva.

Se questa prima selezione non avviene da parte del Comitato, il ricorso viene assegnato ad una delle Camere, la quale deciderà dapprima sulla ricevibilità e poi sul merito, emettendo una sentenza (art. 29).

Nell’intento di assicurare, per quanto possibile, la costanza e l’uniformità della giurisprudenza della Corte, è previsto che se la questione oggetto del ricorso all’esame di una Camera solleva gravi problemi d’interpretazione della Convenzione o dei suoi protocolli, o se la sua soluzione rischia di condurre ad una contraddizione con una sentenza pronunciata anteriormente dalla Corte, la Camera, fino a quando non abbia pronunciato la sua sentenza, può spogliarsi della propria competenza a favore della Grande camera, a meno che una delle parti non vi si opponga (art. 30).

Oltre che in questo caso, la Grande camera è competente a giudicare in sede di appello, rivedendo la sentenza di una Camera. Non sempre, però, ciò avverrà: il rinvio del caso alla

Grande camera, a richiesta di ogni parte alla controversia, sarà ammesso su decisione di un collegio di cinque giudici della Grande camera quando la questione oggetto del ricorso sollevi gravi problemi d'interpretazione o di applicazione della Convenzione o dei suoi protocolli, o di carattere generale (art. 43). Se il rinvio alla Grande camera non viene concesso, o se nessuna delle parti lo richiede, la sentenza della Camera diviene definitiva (art. 44).

Un'altra ipotesi in cui le nuove norme attribuiscono una specifica competenza alla Grande camera, è quella dell'art. 47, il quale, in sostituzione dell'ex Protocollo 2 che è stato soppresso, prevede che la Corte può, su richiesta del Comitato dei ministri, fornire pareri consultivi su questioni giuridiche relative all'interpretazione della Convenzione e dei suoi protocolli.

Quella dell'emanazione di pareri consultivi è una tipica attività di una Corte internazionale, che normalmente viene svolta non su domanda di parte, bensì su richiesta dei principali organi dell'Organizzazione dalla quale la Corte dipende. Così, ad esempio, la Corte internazionale di giustizia delle Nazioni Unite (di solito su richiesta dell'Assemblea generale o del Consiglio di sicurezza), e la Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) (su richiesta del Consiglio dell'Unione europea). La Convenzione di Roma del 4 novembre 1950 non aveva attribuito tale competenza alla Corte europea dei diritti dell'uomo, e si rimediò alla lacuna mediante il citato Protocollo 2.

Oggi l'art. 47 disciplina l'esercizio della suddetta competenza, disponendo che i pareri consultivi non devono vertere su questioni inerenti al contenuto o alla portata dei diritti e libertà definiti nel Titolo I della Convenzione e nei protocolli, né su altre questioni che la Corte si troverebbe a dover giudicare per via della presentazione di un ricorso previsto dalla Convenzione. Sul punto decide la stessa

Corte (art. 48). Il parere della Corte è motivato; se esso non esprime in tutto o in parte l'opinione unanime dei giudici, ogni giudice avrà diritto di unirvi l'esposizione della sua opinione individuale (art. 49).

Questa possibilità, da parte di un giudice, di far conoscere la propria opinione individuale, è una caratteristica tipica del diritto anglosassone, e, per citare un esempio, i giudici della Corte internazionale di giustizia dell'Aia se ne servirono ampiamente, sia tra le due guerre che dopo. Il diritto di unire alla sentenza la propria opinione individuale esisteva già, per la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la normativa precedente (ex art. 51), ed è stato ora confermato dall'art. 45, il quale riprende altresì la disposizione secondo cui le sentenze e le decisioni che dichiarano i ricorsi ricevibili o non ricevibili devono essere motivate.

Nella sentenza di merito la Corte può dichiarare che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli. In tal caso, se il diritto interno dello Stato autore della violazione non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa (art. 41).

Come si vede, l'individuo, la persona fisica i cui diritti sono stati lesi, è al centro del sistema. Ma ancora di più lo è l'esigenza che, in nome di un superiore interesse, nulla possa compromettere l'osservanza dei diritti umani. Ciò risulta chiaro dalla lettura dell'art. 37 sulla cancellazione dei ricorsi, che la Corte può decidere in caso di rinuncia del ricorrente. Ma, al di là dell'interesse individuale del ricorrente (che potrebbe anche aver ceduto a delle pressioni) v'è l'interesse superiore della giustizia: e quindi la Corte prosegue l'esame del ricorso qualora ciò sia richiesto dal rispetto dei diritti umani garantiti dalla Convenzione e dai suoi protocolli.

Conclusioni

Nell'esaminare il significato e la portata delle norme relative alla Corte europea dei diritti dell'uomo, un altro importante aspetto è dato dalla questione dell'esecuzione delle sue sentenze. Come, per prassi secolare, *pacta sunt servanda*, così le sentenze internazionali devono essere eseguite dalle parti in causa. Questo principio è comune agli Statuti delle principali Corti, e la CEDU non fa eccezione: in base all'art. 46, le parti contraenti s'impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte nelle controversie nelle quali sono parti; tali sentenze sono trasmesse al Comitato dei ministri, che ne sorveglia l'esecuzione.

Sotto questo riguardo, peraltro, la situazione non appare pienamente soddisfacente, al punto che l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con risoluzione 1226 (2000) del 28 settembre 2000, ha rilevato «con inquietudine che l'esecuzione di alcune sentenze solleva oggi problemi considerevoli che minacciano i risultati ottenuti dalla Convenzione dopo cinquant'anni di esistenza» e che «alcune sentenze della Corte non sono ancora eseguite dopo diversi anni».

Dal canto suo il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, pervaso da analoga preoccupazione, ha approvato la Raccomandazione n. 2 (2000) sul riesame o la riapertura di taluni casi a livello interno in seguito a sentenze della Corte. Il Comitato invita le parti contraenti ad «assicurarsi che esistano a livello interno delle possibilità adeguate di realizzare, nella misura del possibile, la *restitutio in integrum*», e osserva che a tal fine il riesame di un caso o la riapertura di un procedimento è apparso essere il mezzo più efficace. Il Comitato raccomanda perciò in particolare agli Stati di esaminare i loro sistemi giuridici nazionali al fine di assicurarsi che esistano al riguardo delle possibilità appropriate.

L'avvenire del meccanismo europeo di protezione dei diritti umani dipenderà in notevole misura dal grado di accettazione e di esecuzione delle sentenze della Corte.

Giorgio Bosco (2008)

Corti costituzionali e giurisprudenza

Il ruolo delle Corti costituzionali nei confronti del diritto comunitario

Le Corti costituzionali dei paesi membri dell'Unione europea (UE) hanno avuto – e continuano ad avere – un ruolo cruciale nel precisare il rapporto tra i rispettivi ordinamenti nazionali e l'ordinamento comunitario. Il loro contributo non si limita peraltro solo alla definizione del regime delle fonti (collocazione del Diritto comunitario, primario e derivato, e sua applicabilità; compatibilità di tale diritto con la Costituzione nazionale) ma tocca anche altri aspetti, spesso ai confini tra politica e diritto, come la sovranità statale, la protezione del nucleo irrinunciabile dei diritti costituzionali, la natura dell'Unione, il comportamento dei giudici ordinari nei confronti delle fonti extrastatali.

Si tratta di questioni complesse che incidono anche sul rapporto di tali giurisdizioni con la Corte di giustizia delle Comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea; v. anche Corte di giustizia delle Comunità europee, giurisprudenza della) in un'interazione e in un dialogo che non sono sempre stati pacifici, assistendosi soprattutto nei primi anni a una serie di frizioni. Le Corti costituzionali non sono entusiaste di concedere l'ultima parola alla Corte di

Lussemburgo in materie di alta sensibilità costituzionale. È per questo che solo poche di esse hanno fatto uso del rinvio pre-giudiziale previsto dall'art. 234 del trattato sull'Unione europea (Austria, Belgio, Lituania); altre non si considerano legittimate (Italia, Spagna); altre ancora si ritengono in astratto legittimate ma non hanno ancora fatto ricorso a questo strumento (Portogallo, Germania, Repubblica Ceca).

Il ruolo delle Corti costituzionali nei confronti dell'ordinamento europeo è stato, e in parte continua ad essere, ambiguo. Da un lato esse si sono preoccupate di assicurare il rispetto e la prevalenza del diritto comunitario all'interno del proprio ordinamento (la cosiddetta *primauté*), dall'altro si sono fatte gelose custodi di un nucleo irrinunciabile di sovranità nazionale, attraverso la nota teoria dei controlimiti (ossia i limiti alle limitazioni di sovranità consentite dagli Stati).

Il problema principale attiene dunque alla prevalenza del diritto comunitario negli ordinamenti interni, "pretesa" dalla Corte di Lussemburgo fin dagli anni Sessanta: la peculiarità del "sistema Europa" rispetto alle altre organizzazioni internazionali ha reso infatti impossibile la soluzione delle antinomie normative sulla base dei tradizionali rapporti tra diritto nazionale e diritto internazionale, a prescindere dall'impostazione monista (più rara) o dualista (prevalente) dei diversi ordinamenti.

Allo specifico rapporto tra diritto comunitario e diritto nazionale si aggiunge quello più generale riguardante la compatibilità tra il processo di integrazione europea e le costituzioni nazionali, che in diversi paesi si è posto a seguito della trasformazione della Comunità a base economica in un'Unione di tipo politico, a partire dal Trattato di Maastricht. In alcuni casi le pronunce delle Corti costituzionali, che hanno messo in luce l'inadeguatezza delle disposizioni generali sui rapporti tra diritto interno e diritto internazionale nel fornire un valido fondamento

costituzionale al processo comunitario, hanno indotto una serie di riforme costituzionali.

Il ruolo delle Corti è ovviamente più incisivo laddove esiste uno specifico ricorso per la verifica preventiva della costituzionalità dei trattati internazionali (Francia, Spagna, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Slovenia, Ungheria). Va poi ricordato che non tutti gli Stati membri dell'Unione conoscono un controllo accentrato di costituzionalità affidato a Corti costituzionali. In diversi paesi (Svezia, Finlandia, Paesi Bassi, Estonia, Regno Unito, Irlanda, Grecia, Danimarca, Malta, Cipro) il controllo è di tipo diffuso (e in qualche caso, come quello finlandese, il controllo preventivo sulla costituzionalità dei trattati spetta a una commissione parlamentare). Ma anche in essi si è posta la questione dei controlli, tramite pronunce delle Corti supreme (anche amministrative, come nel caso svedese) o tramite espressa volontà del legislatore costituzionale.

Corti costituzionali e revisioni "europee"

Quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea hanno sentito il bisogno – prima o poi – di inserire a livello costituzionale un fondamento che legittimasse il processo di integrazione europea, per evitare problemi applicativi o frequenti revisioni costituzionali, o per porre dei limiti alla penetrazione del diritto europeo (v. anche Integrazione, metodo della; Integrazione, teorie della). Laddove tale dato testuale manca sono le Corti costituzionali a supplire, individuando i limiti in via giurisprudenziale. Inoltre, nei paesi che prevedono un controllo preventivo dei trattati ad opera delle Corti costituzionali sono state queste ultime a indurre a successive revisioni costituzionali. I casi francese e spagnolo sono particolarmente interessanti, in quanto l'evoluzione delle giurisprudenze delle loro Corti costituzionali mostra recenti approdi comuni.

Il *Conseil constitutionnel* si è pronunciato per la prima volta

in materia nella decisione del 9 aprile 1992 (detta *Maastricht I*), in cui esso ha ammesso che il rispetto della sovranità nazionale non impedisce che la Francia possa concludere, sotto riserva di reciprocità, impegni internazionali diretti alla creazione o allo sviluppo di un'organizzazione internazionale permanente investita di poteri di decisione per effetto del trasferimento delle competenze consentito dagli Stati membri. Tuttavia, nel caso in cui gli impegni internazionali sottoscritti contengano clausole contrarie alla Costituzione o attentino alle «condizioni essenziali di esercizio della sovranità nazionale» l'autorizzazione alla ratifica richiede una revisione costituzionale. Di conseguenza, il *Conseil* ha costretto il parlamento all'adozione di una profonda revisione costituzionale (legge cost. del 25 giugno 1992) che ha inserito nel testo della Legge fondamentale un apposito titolo sull'integrazione europea. Tuttavia, tale revisione non è stata considerata sufficiente a consentire una volta per tutte le limitazioni di sovranità richieste dall'appartenenza all'UE. Infatti, anche in occasione della ratifica del Trattato di Amsterdam, con la decisione del 31 dicembre 1997, il *Conseil* ravvisò la necessità di una previa revisione costituzionale (legge cost. del 25 gennaio 1999, di minor respiro rispetto a quella del 1992). In entrambe le occasioni il *Conseil* ha individuato dei controlimiti di tipo procedurale al processo di integrazione europea della Francia.

La giurisprudenza costituzionale francese muterà in parte nel 2004, in occasione della verifica del "Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa" (v. Costituzione europea), quando il *Conseil*, oltre a ritenere necessaria una nuova revisione costituzionale, per la prima volta porrà limiti anche di tipo materiale alla penetrazione del diritto comunitario nell'ordinamento francese.

In tale sentenza (del 19 novembre 2004) il *Conseil* richiama una giurisprudenza recente in cui esso aveva precisato che anche se il diritto comunitario derivato non incontra limiti

giuridici nella normativa nazionale, anche di livello costituzionale, tale regola non può valere qualora l'antinomia si verifichi nei confronti di una «espressa e specifica disposizione» della Costituzione, laddove esso si riserva la competenza a esercitare il controllo di costituzionalità sulla normativa interna di recepimento. Alla decisione del *Conseil* è dunque seguita una profonda modifica del titolo XV della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale del primo marzo 2005.

Per quanto riguarda la Spagna, la Costituzione precisa espressamente che se si vuole ratificare un trattato che è in contrasto con essa occorre una preventiva revisione costituzionale (art. 95). Il governo o una delle due camere possono adire il Tribunale costituzionale (TC) per verificare eventuali contrasti. Il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno fu precisato dal Tribunale costituzionale per la prima volta in occasione della verifica in via preventiva della costituzionalità del Trattato di Maastricht, nella decisione del primo luglio 1992. Secondo il TC, l'art. 93 cost. (che contiene la clausola che autorizza il trasferimento di competenze nazionali a organizzazioni internazionali) non consentirebbe l'ingresso di atti che possano derogare alla Costituzione. Il Tribunale dunque afferma in maniera chiara la supremazia della Costituzione rispetto al diritto comunitario. In caso di contrasto bisogna emendare la Costituzione, e così fu fatto nel 1992. Fino al 2004 il TC non aveva tuttavia affrontato la questione dell'esistenza di principi irrinunciabili, non modificabili neanche tramite revisione costituzionale. Nella sentenza del 13 dicembre 2004 (sulla verifica del Trattato "costituzionale" europeo) esso però individuava alcuni controlimiti materiali. La pronuncia intervenne poche settimane dopo quella del *Conseil constitutionnel* e affrontò praticamente le stesse questioni, pur giungendo a conclusioni in parte differenti. Il Tribunale spagnolo stabiliva difatti che non esistono contrasti tra la Costituzione spagnola e gli articoli impugnati del Trattato

(relativi al primato del diritto comunitario sul diritto interno e ai rapporti tra i diversi sistemi di tutela dei diritti fondamentali presenti nell'ordinamento comunitario), con la conseguenza che l'art. 93 della Costituzione consente di ratificarlo senza una previa modifica costituzionale.

Secondo il Tribunale, le riserve avanzate dalle Corti costituzionali degli Stati membri al principio della supremazia del diritto comunitario erano giustificate dall'assenza di un riconoscimento esplicito, da parte dell'Unione europea, del rispetto dovuto all'identità e alle strutture fondamentali degli Stati membri. Di conseguenza, il riconoscimento ad opera del nuovo trattato di tale rispetto deve essere interpretato come un limite posto alla regola della supremazia del diritto comunitario. Tuttavia il Tribunale precisa che «è la stessa Costituzione a esigere che l'ordinamento di cui si accetta l'integrazione in virtù della cessione di competenze sia compatibile con i suoi principi e valori fondamentali». La presenza di limiti costituzionalmente necessari al processo di integrazione comunitaria viene descritta dunque come un'esigenza imprescindibile.

Dottrina dei controlimiti e sovranità nazionale

Le Corti costituzionali dei paesi membri dell'Unione europea interpretano in maniera diversa il rapporto tra diritto europeo e diritto nazionale. Ciò dipende in alcuni casi dal dettato costituzionale (là dove si sono costituzionalizzati i controlimiti o si ammettono limiti espliciti alla revisione costituzionale). In altri è la stessa giurisprudenza delle Corti costituzionali (o supreme) a elaborare riserve al prevalere del diritto comunitario (cosiddetti controlimiti non testuali, oppure evidenziazione dei limiti impliciti alla revisione costituzionale). Più semplice è il caso in cui le Corti hanno costretto i parlamenti a revisioni costituzionali per consentire la ratifica di alcuni trattati europei: in tal caso il limite è solo procedurale (anche se si basa comunque sulla supremazia della Costituzione sul diritto comunitario).

Altra distinzione da fare è quella tra la prevalenza del diritto comunitario (primario o derivato, e sono due ipotesi distinte) sul diritto interno di rango ordinario oppure costituzionale: in alcuni casi le Corti si sono pronunciate sulla compatibilità costituzionale dei trattati e loro modificazioni, in altri è stata messa in dubbio l'efficacia del diritto derivato rispetto a quello interno.

Le Corti costituzionali si sono dunque pronunciate sulle modalità procedurali per assicurare la prevalenza del diritto europeo sulle leggi o altre norme interne in caso di conflitto. Si tratta di una questione che, com'è noto, ha causato in passato diversi contrasti tra giudici nazionali ed europei. Mentre la Corte di Lussemburgo fin dagli anni Sessanta (a partire dalla sentenza *Costa/ENEL* del 15 luglio 1964) ha proclamato la superiorità del diritto comunitario, che diventa parte degli ordinamenti nazionali per il fatto stesso dell'ingresso nella Comunità europea ed è superiore alle leggi interne, alcuni Stati membri non hanno accettato questa rigida supremazia, cercando di proteggere il nucleo del proprio ordinamento. Già nella sentenza n. 183 del 27 dicembre 1973 (detta *Frontini*) la Corte costituzionale italiana aveva manifestato la propria posizione in proposito, sostenendo di potere sindacare la legge di esecuzione del Trattato in riferimento ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale interno e ai diritti inalienabili della persona umana. Ma è stato soprattutto il Tribunale costituzionale tedesco ad elaborare tale dottrina con una serie di pronunce, dando così avvio a quell'interazione proficua tra Corti nazionali e Corte comunitaria che ha condotto quest'ultima a elaborare un catalogo giurisprudenziale di diritti fondamentali a livello comunitario.

Le posizioni delle Corti costituzionali nei confronti della supremazia del diritto comunitario e dei limiti di tale supremazia possono essere distinte in diverse categorie. Alcune Corti sono particolarmente collaborative col sistema

comunitario, come quella austriaca, che nella sentenza del 24 febbraio 1999 ammetteva la superiorità del diritto comunitario anche sulla Costituzione. Analogamente si è comportata la Corte suprema dell'Estonia (si veda la pronuncia dell'11 maggio 2006). Altre Corti costituzionali (o supreme) hanno posto una serie di argini, di tipo procedurale o sostanziale, al prevalere del diritto comunitario sul testo costituzionale (sull'intero testo o solo su alcune parti o principi).

Per quanto riguarda la Germania, la giurisprudenza del Tribunale costituzionale (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) aveva individuato i limiti della penetrazione del diritto europeo già prima della revisione costituzionale del 21 dicembre 1993, che li costituzionalizzava sulla scia appunto di tale giurisprudenza. Nella sentenza del 29 maggio 1974 (*Solange I*) il Tribunale si riconosceva competente, in linea teorica, a non dare applicazione nell'ordinamento nazionale agli atti comunitari contrastanti con i diritti fondamentali della Costituzione. Con la sentenza del 22 ottobre 1986 (*Solange II*) il BVerfG riteneva di dover sospendere il proprio controllo sulle norme comunitarie in relazione ai diritti fondamentali, quantomeno fino a quando la Corte di Lussemburgo avesse continuato a garantire una sufficiente protezione dei diritti fondamentali a livello comunitario. Tale soluzione compromissoria veniva smentita dalla sentenza del 12 ottobre 1993 sulla ratifica del Trattato di Maastricht (*Maastricht-Urteil*) in cui il BVerfG lasciava intendere di poter continuare a svolgere il ruolo di garante dei diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione tedesca, sia pure in cooperazione con la Corte di giustizia, dichiarando l'inapplicabilità in Germania degli atti comunitari *ultra vires*. Il BVerfG mutava poi in parte tale posizione nella decisione 7 giugno 2000 (*Bananenmarktordnung*) in cui affermava di essere incompetente a decidere sulla protezione dei diritti fondamentali negli atti comunitari, stante la giurisdizione della Corte di Lussemburgo, attivabile tramite il meccanismo pregiudiziale. Un controllo a livello nazionale sarebbe possibile solo per

casi di violazioni continuate e sistematiche dei diritti, che dimostrassero una insormontabile inadeguatezza delle istanze comunitarie di tutela. Infine, nella sentenza del 18 luglio 2005 il Tribunale invalidava la legge di attuazione della decisione quadro europea sul Mandato d'arresto europeo, perché il legislatore tedesco non avrebbe recepito la decisione europea con strumenti più rispettosi dei diritti fondamentali alla luce dei parametri di proporzionalità e ragionevolezza. Di fatto si ponevano ulteriori ostacoli all'integrazione tra gli ordinamenti, dal momento che si stabiliva che il legislatore nazionale, in caso di minaccia persistente ai principi dello Stato di diritto, può opporsi.

Nel caso italiano, l'esigenza di salvaguardare i principi e diritti fondamentali dell'ordinamento nazionale nei confronti delle Comunità europee si manifestava già nella sentenza n. 98 del 27 dicembre 1965. In essa la Corte affermava che in ambito giurisdizionale possono essere attribuite alle Comunità competenze precedentemente assegnate allo Stato, purché ciò avvenga «senza pregiudizio del diritto del singolo alla tutela giurisdizionale, in quanto questo diritto è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2». Tale accenno all'esistenza di un nucleo di norme costituzionali resistenti alle norme comunitarie veniva poi sviluppato nella sentenza n. 183 del 1973 (vista sopra). Tale riserva era confermata nella sentenza n. 170 del 1984 e ancora nelle sentenze n. 1146 del 1988 e n. 203 del 1989, nonché, in maniera più sfumata, in una serie di sentenze successive (509 del 1995, 168 del 1991, 117 del 1994, 126 del 1996, 93 del 1997).

Anche altre Corti dei "vecchi" Stati membri dell'Unione hanno precisato i limiti dell'erosione del dettato costituzionale: si vedano la decisione del 6 aprile 1998 della Corte suprema danese (sul Trattato di Maastricht); la sentenza *Thoburn* della High Court britannica del 18 febbraio 2002 (in cui si attribuisce rango costituzionale all'*European Communities act*

del 1972).

Per quanto riguarda i nuovi membri dell'Unione (entrati nel 2004 e nel 2007) le loro Corti costituzionali sono dotate di ampie competenze, che consentono sia la verifica preventiva dei trattati internazionali (a volte anche quella successiva, tramite il controllo della legge di ratifica) sia il controllo sulla conformità delle leggi (e atti sublegislativi) ai trattati internazionali ratificati dal parlamento. Sebbene la giurisprudenza sui limiti alla penetrazione e alla superiorità del diritto europeo (primario e derivato) non sia molto significativa, tuttavia abbiamo qualche esempio che ci consente di affermare che anche queste Corti si allineano al coro di quelle dei vecchi membri dell'Unione nel rivendicare una protezione *in extremis* della propria sovranità (del resto esplicitamente enfatizzata nei testi costituzionali), pur manifestando nel contempo (e in ciò risiede la loro originalità) una notevole apertura alla ricezione del diritto europeo. Tre sono le pronunce più significative in proposito: quella del Tribunale costituzionale polacco, quella della Corte costituzionale ceca e quella della Corte costituzionale lituana. Il primo, nella decisione dell'11 maggio 2005 sulla verifica del Trattato di Adesione, pur confermando proprie precedenti posizioni circa l'interpretazione del diritto nazionale in maniera favorevole al diritto europeo, stabiliva che tale principio di interpretazione *euro-friendly* non può mai condurre a risultati che si pongano in contrasto con il tenore esplicito delle regole costituzionali. Esisterebbe dunque un nucleo duro della Costituzione in materia di diritti e di libertà che non può essere messo in discussione dal diritto comunitario. Anche la Corte ceca, nella sentenza dell'8 marzo 2006, ha elaborato una sua teoria dei controlimiti, sostenendo che la penetrazione del diritto comunitario è ammessa a patto che esso non si ponga in contrasto con lo Stato democratico di diritto. Tuttavia, a differenza del caso polacco, tale Corte ha dimostrato una notevole apertura al diritto comunitario e alla giurisprudenza

della Corte di Lussemburgo (con dovizia di citazioni della stessa), riconoscendo che con l'ingresso nell'UE il quadro normativo interno di riferimento è mutato e di conseguenza deve mutare anche la sua interpretazione. Ciò può comportare addirittura una "correzione" della giurisprudenza costituzionale, che deve tenere conto delle norme europee e della loro interpretazione ad opera della Corte di Lussemburgo. Infine, la Corte costituzionale lituana, pur affermando che la superiorità delle norme dell'Unione europea sul diritto interno non si estende alla Costituzione, ha riconosciuto l'efficacia diretta del diritto comunitario come interpretato dalla Corte di giustizia, di cui cita ampiamente la giurisprudenza (sentenza del 14 marzo 2006; si vedano anche le sentenze del 21 dicembre 2006 e dell'8 maggio 2007).

Le sentenze citate dimostrano che le preoccupazioni per l'elevato "Euroscetticismo" delle nuove Corti si rivelano infondate. Anche in decisioni precedenti l'ingresso nell'Unione una serie di Corti (oltre che di Polonia e Repubblica Ceca anche di Ungheria e Slovenia) hanno dimostrato una chiara apertura al diritto comunitario e un allineamento alle posizioni della Corte di giustizia. In tal modo si conclude il percorso "europeista" intrapreso da questi paesi fin dal momento della transizione che, tra alti e bassi, li ha condotti al recepimento degli standard europei in materia di diritti fondamentali e a una posizione "disciplinata" di conformazione alle condizioni poste dall'Unione per il loro ingresso, palesando una vocazione integrazionista spesso maggiore di quella dei precedenti membri dell'Unione.

In definitiva, diverse Corti costituzionali (o supreme) hanno affermato, espressamente o implicitamente, di potere dichiarare incostituzionale il diritto comunitario se in contrasto coi principi fondamentali delle loro Costituzioni o se eccedente i limiti delle competenze della Comunità. Le "resistenze" opposte dalle Corti costituzionali sono state spesso tacciate di ostruzionismo rispetto al processo di

integrazione europea. In realtà non è così. Le Corti non hanno semplicemente difeso le prerogative dello Stato nazionale, ma hanno invece cercato di imporre anche all'ordinamento europeo i controlli e limiti democratici all'esercizio del potere che tale ordinamento, e in primis i governi degli Stati membri, hanno sempre cercato di evitare. Allo stesso tempo, alcune Corti hanno creduto di potere anacronisticamente porre una chiara linea di confine tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario, non considerando la natura costituzionale dell'applicazione interna del diritto europeo.

Secondo alcune ricostruzioni, tale teoria dei controlimiti si sarebbe oggi modificata, in quanto a livello dell'Unione ci sarebbe ormai una tutela dei diritti, restringendosi dunque alla salvaguardia di alcuni principi base. Ma il vero scopo di questo recupero di poteri delle Corti costituzionali non sembrerebbe tanto quello di verificare realmente la conformità delle singole norme comunitarie con i principi fondamentali dell'ordinamento interno, quanto piuttosto quello di mantenere sempre la possibilità di interloquire con l'ordinamento comunitario, con interventi di portata essenzialmente monitoria e con finalità di cooperazione.

Anche se l'attivazione dei controlimiti va considerata un'*extrema ratio*, difficilmente attuabile, e dunque piuttosto teorica (per ragioni sia giuridiche che politiche) la posizione "protezionista" delle Corti costituzionali ha avuto effetti positivi nel sollecitare la democratizzazione dell'ordinamento comunitario, spingendo la Corte di giustizia a elaborare un catalogo giurisprudenziale dei diritti (basato sulle tradizioni costituzionali comuni e sulla Corte europea dei diritti dell'uomo) e dunque inducendola a considerare la posizione delle Corti nazionali (come queste avevano alla fine accettato, dopo iniziali resistenze, la posizione della Corte europea e del diritto comunitario). I controlimiti hanno dunque svolto, attraverso la loro concretizzazione non solo nei rispettivi testi costituzionali, ma anche e soprattutto

nelle giurisprudenze costituzionali, una funzione di stimolo alla democratizzazione dell'agire comunitario. Le Corti costituzionali sono dunque attori diretti nel processo di integrazione e hanno agito nel senso di promuovere significativi passi in avanti nel processo di costituzionalizzazione dell'Europa.

Angela di Gregorio (2008)

COST

Cooperazione scientifica e tecnica (COST)

Coste-Floret, Alfred

Giurista, uomo politico e parlamentare europeo, C.-F. (Montpellier 1911-Parigi 1990) a partire dal 1946 dedicò la sua carriera alla nascita di una nuova società fondata sul rispetto dei Diritti dell'uomo e la cooperazione internazionale, in particolare in ambito europeo.

Dopo l'armistizio, nel settembre 1940, C.-F. riebbe l'insegnamento alla facoltà di diritto di Strasburgo che si era spostata a Clermont-Ferrand. In novembre creò in questa città la prima rete di informazioni francese clandestina al servizio degli alleati. Successivamente, nel novembre 1941, partecipò alla fondazione del movimento di resistenza Combat. Divenne membro del comitato direttivo, responsabile della zona di Clermont-Ferrand e capo del servizio di informazioni

nazionale. L'organo del movimento, il giornale clandestino "Combat", aveva un'ampia diffusione e continuò a essere pubblicato dopo la Liberazione fino all'agosto 1974. Tra la fine del 1943 e il 1944, oltre a dirigere il servizio informativo nazionale di Combat, C.-F. divenne membro del comitato generale di studi destinato a preparare le strutture della Repubblica liberata. Una buona parte delle proposte del comitato furono accolte alla Liberazione.

Il 23 settembre 1944 C.-F. entrò a Strasburgo al seguito delle truppe del generale Jacques Philippe Leclerc, con il gruppo del commissario (prefetto) della Repubblica, di cui fu direttore di gabinetto. Quando ricevette la Legion d'onore per meriti militari, scelse di farsela consegnare a Strasburgo il 23 novembre 1947.

Nel gennaio 1944 gli fu revocato l'incarico universitario dal governo di Vichy per fatti legati alla Resistenza, ma nello stesso anno divenne membro del Consiglio di Stato, la più alta giurisdizione francese. Gli eventi vissuti in questo periodo convinsero C.-F. che sono i legami commerciali, familiari e intellettuali tra i popoli a fondare l'ordine giuridico internazionale. Per progredire scongiurando il ritorno di nuovi conflitti simili a quello che stava per concludersi, quest'ordine si sarebbe dovuto fondare su solide istituzioni internazionali.

C.-F. trovò nel Parlamento francese una tribuna dove esporre e mettere in atto le sue idee. Nel 1946 fu eletto deputato della Haute Garonne, incarico che mantenne fino al 1958. A questa funzione si aggiunse quella di sindaco di Luchon, stazione termale sui Pirenei, e di consigliere generale del cantone, mandati che conservò fino al 1971.

In Parlamento C.-F. sedeva a fianco del gemello Paul, deputato dell'Hérault, suo condiscipolo da sempre al collegio dei gesuiti di Montpellier, poi negli studi superiori e alle facoltà di diritto di Montpellier e di Parigi. Paul fu nove

volte ministro sotto la IV Repubblica. I due fratelli aderirono alla corrente democratica cristiana, incarnata in Francia dopo la Liberazione dal Mouvement républicain populaire (MRP), poi dal Centre démocrate in cui Alfred fu membro della segreteria nazionale. Quando questo partito abbandonò il riferimento democratico cristiano, C.-F. lo lasciò per fondare nel 1978 il partito della Démocratie chrétienne française, che tuttora esiste con il nome di Démocratie sociale chrétienne de France. Oggi gli aderenti sono un gruppo molto più ristretto di un tempo, ma è il solo partito a perpetuare ufficialmente la linea democratica cristiana in Francia. C.-F., molto legato a questa corrente di pensiero, dal 1955 al 1961 fu segretario generale dell'Unione internazionale dei democratici cristiani, i "nuovi gruppi internazionali" (Nouvelles équipes internationales).

La carriera del fratello Paul fu dominata dal contributo dato all'evoluzione del regime costituzionale francese, mentre quella di Alfred fu segnata dagli interventi nella politica estera della Francia. Alfred non smise mai di perseguire gli obiettivi che erano stati alla base del movimento Combat: instaurare una pace duratura nella garanzia delle libertà e del rispetto della persona. Poiché la guerra è stata un conflitto di dimensioni mondiali, C.-F. riteneva che in un'epoca di interdipendenza delle nazioni fosse necessario fondarsi su istituzioni internazionali.

Al suo ingresso nel Parlamento francese nel 1946 C.-F. divenne membro della commissione Affari esteri dell'Assemblée nationale, ruolo che conservò per tre mandati successivi fino al 1958. Il 26 febbraio 1948, a nome della commissione, presentò all'Assemblée un rapporto che invitava il governo francese a chiedere l'instaurazione di una giurisdizione internazionale dei diritti dell'uomo nell'ambito delle Nazioni Unite. Il rapporto faceva riferimento allo statuto del Tribunale penale internazionale di Norimberga istituito per giudicare i criminali di guerra nazisti. Nel 1945 C.-F. fu

vice del procuratore generale francese del Tribunale, François de Menthon. Nel suo rapporto egli difese la teoria secondo cui «al di sopra dello Stato esiste un diritto internazionale che si impone allo Stato e che ha la sua fonte nelle esigenze imprescrittibili della persona umana». La proposta era prematura, ma permette di misurare l'importanza assegnata in Francia ai meccanismi di tutela dei diritti della persona in un'epoca in cui ancora non erano stati sanciti dalla pratica del diritto: lo saranno poco dopo, nel quadro regionale del Consiglio d'Europa.

C.-F. continuò a interessarsi a questo tema attraverso l'azione contro il razzismo e il terrorismo, ed ebbe l'opportunità di sviluppare le sue tesi come membro della delegazione francese all'Assemblea generale delle Nazioni Unite dal 1952 al 1955. Fu anche membro dell'Internazionale antirazzista, di cui diventa segretario generale nel 1960. In seguito, durante il suo mandato di deputato al Parlamento europeo di Strasburgo, dal 1984, moltiplicò gli interventi e le proposte a favore di una concertazione dei governi per arginare un terrorismo, di cui denunciò le ramificazioni internazionali.

Su intervento personale del ministro degli Esteri francese Robert Schuman, C.-F. fu incaricato, a nome della commissione Affari esteri, di difendere di fronte all'Assemblea nazionale il progetto di legge che autorizzava «il presidente della Repubblica a ratificare il Trattato di Parigi firmato il 18 aprile 1951 per istituire una Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)», la prima delle Comunità europee. Questo rapporto di settantaquattro pagine meriterebbe di essere conosciuto meglio, allo stesso titolo della Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 (v. anche Piano Schuman). Quest'ultima, redatta prima, era un testo breve e di lettura semplice. Ma il rapporto di C.-F. andava oltre: fondato su analisi tecniche, costituiva una vera e propria summa che verteva sia sui motivi della creazione della Comunità, sia sui

suoi fattori e le sue conseguenze. Malgrado le manovre dilatorie messe in atto per aggiornare il dibattito *sine die*, l'Assemblea votò il progetto di legge che autorizzava la ratifica, superando l'opposizione di un voto contrario che univa insolitamente gollisti e comunisti.

Questo risultato appare tanto più notevole in quanto la procedura dell'aggiornamento mostrò tutta la sua efficacia nel 1954, quando si trattò di far respingere dall'Assemblea nazionale l'autorizzazione per la ratifica del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED), di cui C.-F. era un sostenitore. Il 17 novembre 1953 egli si rivolse al governo dalla tribuna dell'Assemblea per appoggiare, a nome del Mouvement républicain populaire (MPR), l'idea di una difesa europea organizzata che in quanto tale partecipasse alla difesa atlantica. C.-F. fu anche membro dell'Association française pour la Communauté atlantique, di cui divenne vicepresidente nel 1970 e presidente nel 1978.

Dal 1984 al 1989 C.-F. fu deputato al Parlamento europeo e membro della commissione politica, in cui svolse un ruolo molto attivo. A varie riprese ne fu relatore di fronte al Parlamento. Il suo rapporto del 1988 sulle relazioni fra la Comunità e la Repubblica di Cipro gli procurò l'elogio del presidente cipriota, che commentò la sintesi in questi termini: «Non si può che lodarne l'obiettività». Nello stesso anno fece adottare all'unanimità meno un voto dalla commissione politica il suo rapporto sulla procedura di concertazione destinata a migliorare il funzionamento delle Istituzioni comunitarie.

Discepolo di Schuman, C.-F. era profondamente convinto che l'Europa si dovesse costruire a partire da solidarietà di fatto, economica e finanziaria, Solidarietà di fronte ai problemi economici e sociali, quando reclamava l'istituzione di banche alimentari europee, solidarietà dei cittadini grazie, alla creazione di un vero passaporto europeo: era questo il senso dei suoi interventi sugli accordi economici

comunitari o sulla creazione di un fondo monetario europeo o di una moneta comune (v. anche Unione economica e monetaria; Euro).

Molti degli interventi di C.-F. evocavano la violenza che attraversava l'Europa (Vienna, Roma, Parigi, lo stadio di Heyssel a Bruxelles), e per questo egli chiese la creazione di una Comunità europea di sicurezza delle persone che avesse «competenze in materia di giustizia, di polizia e di informazione [...] per perseguire i terroristi in tutti gli Stati membri della Comunità».

A qualche giorno dalle elezioni europee del 18 giugno 1989 (v. anche Elezioni dirette del Parlamento europeo) C.-F. redigeva per conto del gruppo federalista del Parlamento europeo (v. anche Federalismo) un "appello agli elettori per un'unione politica dell'Europa". Adottato all'unanimità dai 151 deputati dell'intergruppo e ampiamente diffuso negli Stati membri, questo testo pionieristico indicava i grandi settori in cui si imponeva l'adozione di una politica comune, aprendo la strada a quella che diventerà la realtà futura: Politica sociale, armonizzazione fiscale (v. anche Politica fiscale nell'Unione europea), creazione di una banca europea (v. anche Banca centrale europea), politiche comuni in materia di relazioni internazionali, sicurezza e difesa (v. anche Politica estera e di sicurezza comune; Politica europea di sicurezza e difesa).

C.-F. ebbe una visione planetaria dei problemi del nostro tempo. Nell'Europa unita scorgeva la soluzione dei conflitti passati ma anche una risposta agli interrogativi del mondo moderno, uno strumento per affrontare le sfide poste alle nazioni dall'avvento di un "mondo finito".

Marie Françoise Furet Coste-Floret e Philippe Garabiol (2010)

Costituzione europea

Brevi considerazioni preliminari sul concetto di "costituzione" in generale

Il tema della "costituzione europea" è da tempo al centro di dibattiti a livello non solo politico ma anche giuridico. Ogni discorso in merito non può però prescindere dal concetto di costituzione che si accolga. Diverse, invero, sono le accezioni di "costituzione".

In una accezione che trae origine dal costituzionalismo classico, il concetto di costituzione è stato strettamente legato all'entità Stato e ritenuto espressione della sovranità statale. In quest'ottica, si è posto particolarmente l'accento sulla valenza garantista della costituzione e si è anche limitato il concetto di costituzione agli Stati di tipo liberal-democratico. Lo stretto nesso tra costituzione e Stato ha però trovato una delle più decise affermazioni anche nel pensiero di Carl Schmitt, secondo il quale «lo Stato è la Costituzione», a prescindere dal fatto che il potere costituente spetti al popolo, come nei sistemi liberal-democratici, o al sovrano come nelle passate monarchie (v. Schmitt, 1984, p. 16).

D'altro canto, la costituzione, pur formalizzandosi di norma in un testo organico e solenne, può anche prescindere da un *documento* di questo tipo, come dimostra l'esperienza inglese. Più in generale, anche tra le concezioni che legano il concetto di costituzione allo Stato, si riscontrano diversi modi di intendere la costituzione: a volte in ottiche più attente al fattore storico o a quello sociologico, altre volte al profilo formale o ad altri fattori e profili ancora. Dalle concezioni stataliste (o più marcatamente tali) si distinguono quei filoni di pensiero giuridico che, attribuendo un più ampio e generale significato al concetto di costituzione, intendono per tale la normativa fondamentale di un

ordinamento, sia esso statale o meno. Ciò nell'assunto che ogni struttura organizzativa «desume il suo ordine primo da un centro unificante e motore, da una costituzione, conforme al tipo di ente sociale cui essa corrisponde, con la funzione della stabilizzazione dei singoli rapporti che si svolgono in esso» (v. Mortati, 1962, p. 140). In questo senso sostanziale, ogni ordinamento ha la sua costituzione, sia esso l'ordinamento internazionale sia quello della Chiesa cattolica o altro ancora, oltre ovviamente all'ordinamento di ogni Stato. D'altro canto, anche in un'ottica formale ma svincolata parimenti dal modello statale, gli stessi trattati possono considerarsi possibile fonte della costituzione di un organismo internazionale, come ad esempio le Nazioni Unite (v. Kelsen, 1975, p. 292).

Della configurabilità di una "costituzione europea": diverse posizioni a confronto

Se si accede alle concezioni che collegano il concetto di costituzione allo Stato, è evidente che non può parlarsi di una costituzione europea richiamandosi alla normativa fondamentale dei Trattati, non essendo questi espressione di una comunità politica omogenea e unificata come quella statale, di una identità politica ad essa assimilabile.

Seppure con diversità di accenti, questa impostazione riscuote ancora diversi consensi in dottrina. Anche di recente, infatti, si è affermato che una costituzione europea potrebbe esistere solo a due condizioni per ora mancanti: la disponibilità da parte dell'Unione europea (UE) delle proprie regole fondamentali e l'esistenza di una comunità politica di riferimento. In quest'ottica, il traguardo di una costituzione europea sembra allontanarsi in un tempo indefinito. Altro ostacolo alla possibilità di ammettere, almeno a tutt'oggi, l'esistenza di una costituzione europea è stato ravvisato nell'inadeguato regime comunitario di tutela dei diritti. Al riconoscimento e alla tutela dei diritti fondamentali è infatti di norma attribuito un ruolo essenziale nelle

costituzioni, tanto da fare ravvisare in tali valori la base del moderno costituzionalismo e da giustificare l'affermazione che «la redazione di un catalogo di diritti fondamentali si lega intimamente all'instaurazione di una nuova costituzione» (v. Luciani, 2000, p. 545 e ss.).

Pur avendo i Trattati comunitari assicurato specifica tutela a determinati diritti (quali la libertà di circolazione dei lavoratori negli Stati membri, il diritto di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, il diritto alla parità di trattamento retributivo tra uomini e donne (v. Libertà di circolazione e di soggiorno e diritto alla parità di trattamento dei cittadini dell'Unione europea), con conseguente loro azionabilità (benché a determinate condizioni e con precisi limiti) anche da parte di privati dinanzi alla Corte di giustizia delle comunità europee (v. Corte di giustizia dell'Unione europea) e pur essendo stata istituita la Cittadinanza europea, con conseguente attribuzione anche di diritti politici, e nonostante la stessa codificazione, con disposizione di carattere generale, del principio secondo cui l'UE rispetta i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (art. 6 Trattato UE), si sono però anche sottolineate una certa limitatezza e una frammentarietà del quadro dei diritti tutelati. E pur non disconoscendosi le potenzialità innovative della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la c.d. "Carta di Nizza" del 7 dicembre 2000, si è posto però l'accento sulla sua mancanza di valore sul piano strettamente giuridico, tale da non consentire di considerarla più che uno strumento interpretativo capace di orientare le decisioni della Corte di giustizia. Né, a questo riguardo, il quadro può dirsi almeno per ora mutato a seguito del rinvio alla Carta dei diritti effettuato dal Trattato di Lisbona del 2007, in quanto – anche volendo ravvisare una "svolta" nel rinvio effettuato – il Trattato non è ancora entrato in vigore.

A fronte di queste posizioni orientate negativamente sulla configurabilità (allo stato se non anche, almeno per alcune di esse, in una ragionevole prospettiva) di una costituzione dell'UE, si riscontrano altre posizioni che, nell'assunto che il concetto di costituzione non sia necessariamente legato alla figura dello Stato, ritengono ammissibile, sullo stesso piano giuridico, l'idea di una Costituzione europea, al punto da affermarne a volte già ora l'esistenza: costituzione che sarebbe ravvisabile nei Trattati costitutivi e modificativi dell'ordinamento comunitario (quale ordinamento distinto da quelli degli Stati membri), o almeno nei principi cardine di tali Trattati (con esclusione, se mai, della Carta dei diritti, in quanto non inclusa nei Trattati vigenti e quindi tuttora priva di valore sul piano normativo). Tali tesi, oltre a essere condivise (seppure con talune diversità di toni) da una parte della dottrina, hanno trovato supporto anche in posizioni espresse dalla Corte di giustizia che, già in anni passati, ha definito il Trattato CEE (v. Trattati di Roma) Carta costituzionale di una comunità di diritto (Corte di giustizia, sentenza 23 aprile 1986, in causa 294/83, *Parti écologiste Les Verts c. Parlamento europeo*; parere 1/91 del dicembre 1991).

Non sono d'altro canto mancate posizioni intermedie tra quelle contrarie e quelle favorevoli alla configurabilità di una costituzione europea. Come, ad esempio, la posizione di chi, pur criticando le opinioni favorevoli in quanto non sciolgono il dubbio se «le fonti comunitarie si impongono per forza propria nell'ordinamento comunitario o continuano ad essere mediate da una fonte costituzionale interna», non considera nemmeno convincenti gli argomenti contrari (come quelli del "Deficit democratico" o della preminenza accordata ai «valori della stabilità monetaria e alle logiche della concorrenza»), «potendosi supporre, sia pure in controtendenza (al costituzionalismo contemporaneo) un ordinamento basato sulla netta prevalenza dei valori di mercato» (v. Barbera, 2000, n. 1, p. 59 e ss.).

Il “processo costituente europeo”: dalla Dichiarazione di Laeken al Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa e al Trattato di Lisbona

Se a livello giuridico si sono riscontrate e si riscontrano posizioni a volte antitetiche sulla configurabilità (allo stato e perfino in prospettiva) di una Costituzione dell’UE, a livello politico si sono confrontate e si confrontano tuttora, tra le altre, da una parte, le posizioni di quegli Stati e/o, all’interno degli Stati, di quei partiti e movimenti di opinione che ritengono che il processo di integrazione comunitaria (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della) debba compiere un ulteriore passo in avanti e condividono l’opportunità di dotare l’UE di un testo costituzionale, redatto in termini di costituzione formale, al pari di uno Stato, pur non presentando l’UE le caratteristiche dello Stato; dall’altra parte, quelle posizioni più restie a perseguire obiettivi di questo tipo, in quanto ritenuti troppo limitativi della sovranità degli Stati membri e tali da condizionare eccessivamente le loro politiche, soprattutto in ambiti diversi da quelli più propriamente economici.

Nel corso comunque di quel che è stato significativamente definito “processo costituente europeo” (sul quale, nella nostra dottrina, v. Bilancia, 2002; Pace, 2002) si perveniva, a seguito della Dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001 – con la quale il Consiglio europeo, in vista dell’Allargamento dell’UE, ritenne si dovesse procedere a una ulteriore fase di Revisione dei Trattati – all’apertura dei lavori a Bruxelles di una speciale Convenzione sul futuro dell’Europa (v. Convenzione europea), composta da rappresentanti dei governi degli Stati membri e dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione europea, nonché da rappresentanti degli Stati candidati all’adesione all’UE: Convenzione (v. anche Convenzioni) che, iniziati i suoi lavori il 28 febbraio 2002, li concludeva il 10 luglio 2003, adottando un “Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa” (con

trasformazione, in pratica, della stessa Convenzione in una Costituente).

Sottoposto poi alla Conferenza intergovernativa (v. Conferenze intergovernative), ove si concordavano diverse modifiche, il Progetto di Trattato veniva approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 17-18 giugno 2004 e sottoscritto a Roma dai rappresentanti degli Stati dell'UE il 29 ottobre 2004. Ratificato da diciotto Stati dell'UE – tra cui l'Italia con legge 7 aprile 2005, n. 57 –, il Trattato veniva però respinto in sede di *referendum* in due paesi fondatori della Comunità europea: in Francia il 29 maggio 2005 e nei Paesi Bassi il 1° giugno 2005.

All'abbandono del progetto di Trattato costituzionale ha fatto seguito, dopo un periodo di incertezze e una complessa negoziazione, l'accordo raggiunto nel Vertice di Lisbona del 18-19 ottobre 2007 su un nuovo progetto di "Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea". Firmato dai leader dell'Unione europea il 13 dicembre 2007, al maggio 2009 è stato ratificato da 23 Stati membri (tra cui l'Italia). In Germania, Polonia e Repubblica Ceca il Trattato è stato approvato dai rispettivi Parlamenti ma non ancora ratificato. Solo in Irlanda il Trattato, sottoposto a referendum il 12 giugno 2008, non è stato approvato, anche se si prevede che verrà nuovamente sottoposto a referendum. L'entrata in vigore del Trattato, che sarebbe dovuta avvenire il 1° gennaio 2009, slitterà pertanto, come stabilito dall'art. 6 dello stesso Trattato e se non interverranno ostacoli insormontabili, al primo giorno del mese successivo al deposito dell'ultima ratifica.

Lineamenti essenziali dell'“assetto istituzionale” dell'UE alla luce della normativa vigente

A prescindere dagli esiti del Trattato di Lisbona e dalle innovazioni al quadro normativo dei Trattati europei in esso

contenute, si traggono dalla pur complessa normativa vigente i lineamenti essenziali di un assetto istituzionale che, lo si definisca o meno di “ordine costituzionale”, connota la struttura fondamentale dell’ordinamento dell’UE. Anche se la sua definizione non è certo agevole, sia per la singolarità dell’edificio europeo, sia per la sua complessità, sia per il suo essere una realtà frutto di una serie di sovrapposizioni normative e di apporti giurisprudenziali, nonché in continua trasformazione.

Le prime difficoltà si incontrano nel qualificare giuridicamente l’UE ricorrendo alle tradizionali classificazioni delle forme e unioni di Stati. Da una parte, infatti, l’UE si differenzia dalle forme di Stato federale (v. anche Federalismo), se non altro per la mancanza di uno Stato centrale al di sopra degli Stati membri. D’altra parte, la stessa UE si differenzia dalle classiche confederazioni di Stati in quanto il “pilastro comunitario” su cui si fonda si sostanzia in qualcosa di più di quanto riscontrabile nelle confederazioni, si sostanzia cioè in un ordinamento giuridico di carattere sopranazionale – l’ordinamento comunitario – il cui diritto derivato è produttivo anche di effetti diretti negli ordinamenti dei singoli Stati (v. anche Diritto comunitario).

L’UE si configura quindi come una entità di nuovo tipo, del tutto diversa da ogni sistema realizzato in passato, come una poliedrica e multiforme realtà in cui coesistono elementi di federalismo e di confederazione di Stati, di metodo comunitario e di cooperazione intergovernativa; come un organismo ad “architettura plurimodulare” che poggia su tre pilastri (v. Pilastri dell’Unione europea) costituiti uno dalle preesistenti Comunità (ora Comunità economica europea e Comunità europea dell’energia atomica o Euratom) e gli altri dai settori (peraltro di sola cooperazione intergovernativa) della Politica estera e di sicurezza comune e della Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale: con

forme, oltre tutto, di integrazione differenziata e percorsa da processi evolutivi volti a forme progressivamente più strette di integrazione e cooperazione.

Difficoltà non minori si incontrano, d'altro canto, se si cerca di definire la forma di governo dell'UE secondo gli schemi classificatori della dottrina costituzionalistica. Il concetto di forma di governo, infatti, è strettamente correlato a quello di forma di Stato, sicché si potrebbe anche dubitare della possibilità di parlare di forma di governo con riferimento all'assetto istituzionale dell'UE (v. Istituzioni comunitarie), per la mancanza tuttora del carattere della statualità.

Superando peraltro questa pregiudiziale, in quanto ormai il concetto di forma di governo viene dalla dottrina sempre più spesso ritenuto applicabile, anche se con gli opportuni adeguamenti, all'UE, è d'uopo ricordare, con riferimento all'assetto istituzionale europeo, che una prima fondamentale distinzione è quella tra istituzioni (per circoscrivere l'attenzione soltanto alle principali di esse) più direttamente "legate" agli Stati membri (come il Consiglio dei ministri, mentre il Consiglio europeo non è nemmeno propriamente una istituzione comunitaria, bensì un organo intergovernativo) e istituzioni che operano in posizione di indipendenza dai governi degli Stati membri (come il Parlamento, direttamente rappresentativo dei popoli d'Europa, e la Commissione e la Corte di giustizia, solo geneticamente ma non funzionalmente legate ai governi degli Stati membri).

È peraltro incontestabile, nonostante i passi fatti sulla via dell'integrazione, il perdurante netto prevalere, nelle scelte politiche e nelle determinazioni comunitarie, del ruolo delle istituzioni del primo tipo, e quindi degli Stati (specialmente dei loro esecutivi, con riflessi oltre tutto sullo stesso equilibrio tra organi esecutivi e legislativi degli Stati membri): basti pensare alla centralità del Consiglio europeo, quale organo di cooperazione intergovernativa, nella

determinazione dell'indirizzo politico dell'UE; o alla supremazia del Consiglio dei ministri nel campo della normazione comunitaria. Indubbiamente, ogni tentativo di ricondurre la forma di governo dell'UE alle consuete forme di governo statali, e quindi anche a quelle degli Stati membri, è reso problematico non solo dal carattere sopranazionale dell'ordinamento comunitario, ma anche dalla particolare dinamicità del modello istituzionale europeo, percorso da processi di continua trasformazione.

A ogni modo, con riferimento specifico alle istituzioni che maggiormente operano in posizione di indipendenza dai governi degli Stati membri, si può paragonare (volendo fare qualche accostamento a forme di governo statali) la forma di governo dell'UE a un sistema di tipo parlamentare, almeno in ragione del rapporto fiduciario intercorrente tra Commissione e Parlamento: anche se il profilo del governo dell'UE, in questo senso, resta in subordine rispetto al profilo di governo della stessa UE direttamente "gestito" dagli esecutivi degli Stati membri: così, il Parlamento collabora alla legislazione, ma non è l'organo legislativo primario, spettando i massimi poteri normativi al Consiglio dei ministri che è luogo di rappresentanza delle istanze nazionali; la Commissione assolve una funzione esecutiva, ma non è il centro motore dell'indirizzo politico dell'UE, ruolo spettante invece al Consiglio europeo. La Corte di giustizia, invece, organo funzionalmente indipendente dai governi nazionali, svolge un ruolo determinante nell'affermazione del diritto comunitario (per quanto di competenza) rispetto agli ordinamenti degli Stati membri (pur non senza resistenze dei giudici e delle Corti e Tribunali costituzionali nazionali). Ed è la Corte di giustizia che ha in qualche misura colmato le lacune dei Trattati europei in materia di tutela dei diritti, materia ritenuta dal moderno costituzionalismo coessenziale al concetto di costituzione.

I Trattati comunitari, infatti, hanno inizialmente assicurato

tutela specifica soltanto a determinati diritti, attinenti alla sfera delle libertà economiche. Ma anche successivamente, quando con l'Atto unico europeo e con il Trattato UE (v. Trattato di Maastricht) si è incominciata a delineare una visione delle persone non soltanto come «soggetti economici», ma anche nella «loro dimensione personale, sociale e politica» (v. Beutler *et al.*, 2001, p. 412 e ss.), non si è mancato di puntare l'attenzione sul persistere di una certa limitatezza e insufficienza del quadro normativo dei diritti tutelati. Sicché, i maggiori progressi sulla via della tutela dei diritti della persona sono finora avvenuti ad opera della giurisprudenza della Corte di giustizia. Superata qualche incertezza iniziale e pur essendo tenuta ad applicare soltanto il diritto comunitario e non quello degli Stati membri, né essendo configurabile come giudice supremo dinanzi al quale si possano impugnare le sentenze dei giudici nazionali, essa è infatti riuscita – nonostante le critiche mossele per essersi a volte arrogato un potere non attribuitole dai Trattati – a garantire anche diritti non espressamente tutelati nella normativa dei Trattati, affermando anche a livello comunitario – prima ancora della pur generica enunciazione di principio che compare nel Trattato UE – la tutela dei diritti della CEDU e degli stessi diritti facenti parte per tradizione del patrimonio giuridico degli Stati membri.

D'altro canto, la stessa Corte è giunta a garantire diritti, almeno per certi aspetti, non del tutto tutelati nemmeno in ordinamenti nazionali, creando «attraverso la prerogativa di interpretazione del diritto comunitario e di accertamento della validità dello stesso [...] un processo di unità/uniformità che si muove [...] attorno a un duplice trapianto di elementi: di questo nei sistemi nazionali e di elementi dei sistemi nazionali nel diritto comunitario» (v. Morbidelli, 2000, p. 429).

Il Trattato di Lisbona

Il decaduto progetto di Trattato costituzionale europeo, come

è noto, si suddivideva in quattro parti, più una serie di protocolli e allegati. Nella parte I, dopo le disposizioni di principio contenute nei primi tre titoli e aventi ad oggetto la definizione e gli obiettivi dell'UE, l'enunciazione di massima del riconoscimento dei diritti fondamentali e della cittadinanza dell'UE e la delimitazione delle competenze della stessa UE, era tracciato, nel titolo IV, il quadro generale delle istituzioni e organi dell'Unione. Tale quadro non differiva a prima vista da quello dei Trattati della Comunità e dell'UE. Erano infatti confermate le attuali istituzioni che determinano l'assetto più propriamente "costituzionale" dell'UE e anche le altre istituzioni e organi consultivi previsti non erano di nuova introduzione. Dall'esame delle successive disposizioni, però, emergeva un quadro per diversi aspetti diverso. Talune istituzioni, infatti, risultavano rafforzate: dal Parlamento europeo, cui venivano attribuiti un ampio ruolo codecisionale (v. Codecisione) insieme al Consiglio e il potere di eleggere direttamente il Presidente della Commissione europea, al Consiglio europeo, che veniva pienamente istituzionalizzato, al Presidente della Commissione, che risultava rafforzato nel suo ruolo politico. Veniva inoltre introdotta la nuova figura del Ministro degli Affari esteri e venivano estese le competenze della Corte di giustizia. Particolarmente significativa era poi l'incorporazione nella parte II del Trattato della Carta dei diritti fondamentali, la c.d. "Carta di Nizza" del 2000. Nella parte III trovava ampio sviluppo la normativa relativa al funzionamento dell'UE. Nella parte IV, infine, erano disciplinate le procedure di revisione del Trattato.

Il Trattato di Lisbona persegue invero, almeno a prima vista, obiettivi meno ambiziosi del decaduto progetto di Trattato costituzionale: infatti, sostituisce ad esso l'idea di una revisione dei Trattati preesistenti, il Trattato UE e il Trattato CE, che assume però la denominazione di Trattato sul funzionamento dell'UE (ai quali Trattati si farà qui riferimento nella versione consolidata, come modificati cioè

dallo stesso Trattato di Lisbona una volta che entri in vigore, nonché nelle denominazioni TUE/Lisb e TFUE/Lisb); e tralascia anche elementi di maggiore valore simbolico, come la bandiera, l'inno e il motto (v. Simboli dell'Unione europea). Nella sostanza, tuttavia, il Trattato di Lisbona recepisce in ampia misura i contenuti del progetto di Trattato costituzionale (v. Padoa-Schioppa. 2009, p. XI).

Anche con il Trattato di Lisbona, infatti, alcune istituzioni vengono rafforzate nelle attribuzioni e nel ruolo. Tra queste vi è sicuramente il Parlamento europeo, cui è attribuito un ampio ruolo di codecisione nell'esercizio di funzioni primarie dell'UE, come l'esercizio congiuntamente al Consiglio dei ministri della funzione legislativa e di bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea), oltre a funzioni di controllo politico e consultive. Un maggior ruolo è riconosciuto al Parlamento anche nei confronti della Commissione, con l'attribuzione del potere di eleggerne direttamente il Presidente, su proposta del Consiglio europeo che deve tener conto delle elezioni del Parlamento medesimo, oltre che del potere di esprimere un voto di approvazione collettiva del Presidente e degli altri componenti la Commissione (come peraltro anche ora previsto) nonché della nuova figura dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Ministro degli affari esteri dell'UE nel progetto di Trattato costituzionale). È inoltre ribadito il potere del Parlamento di votare una Mozione di censura nei confronti della Commissione, con conseguente obbligo dei suoi membri di dimettersi collettivamente. La tendenza a rafforzare il ruolo di rappresentanza democratica del Parlamento europeo (il cui numero massimo di componenti potrà essere di 750) trova riscontro nello stesso formulato normativo che, pur nulla aggiungendo al vigente criterio dell'elezione a suffragio universale e diretto (v. Elezioni dirette del Parlamento europeo), tende peraltro ad evidenziare il carattere del Parlamento di istituzione rappresentativa dei cittadini

dell'UE, la cui rappresentanza viene garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima e una soglia massima per Stato membro (artt. 14, 17 TUE/Lisb). Viene però anche rafforzato il ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito europeo anche nell'ottica di una cooperazione interparlamentare (art. 12 TUE/Lisb e allegato protocollo).

Al rafforzamento del ruolo del Parlamento, cioè dell'istituzione più democraticamente rappresentativa dell'UE, fa però riscontro, come contrappeso, un rafforzamento dell'istituzione più direttamente rappresentativa degli Stati e dei loro governi, il Consiglio europeo, di cui fanno parte i capi di Stato o di governo degli Stati membri. Anzitutto, il Consiglio europeo, nato come organo intergovernativo, è assunto a pieno titolo nel quadro istituzionale dell'UE come massima istituzione di indirizzo politico. Il ruolo del Consiglio europeo trae poi nuovo impulso dalla sostituzione, nel Trattato di Lisbona, della presidenza a turno di durata semestrale con una presidenza stabile (v. Presidenza dell'Unione europea), con Presidente eletto a maggioranza qualificata dallo stesso Consiglio per un periodo di due anni e mezzo con mandato rinnovabile una volta, con funzioni anche di rappresentanza esterna dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza comune (art. 15 TUE/Lisb).

Già organo legislativo dell'UE per eccellenza, il Consiglio dei ministri nel Trattato di Lisbona condivide le sue funzioni legislative, oltre che di bilancio, con il Parlamento europeo, con qualche larvato (e fatte comunque le debite differenze, dato anche il carattere non statuale dell'UE) richiamo all'idea di quel bicameralismo degli Stati federali in cui un ramo del Parlamento rappresenta il popolo e l'altro ramo gli Stati membri della federazione. Composto da un rappresentante di ogni Stato membro a livello ministeriale, il Consiglio dei ministri delibera a maggioranza qualificata, salvo che i Trattati dispongano diversamente; anche nel sistema del Trattato di Lisbona continua a riunirsi in varie formazioni,

solo due delle quali espressamente previste nel Trattato medesimo: il Consiglio "Affari generali" e il Consiglio "Affari esteri" (art. 16 TUE/Lisb).

La Commissione è confermata nel suo ruolo di istituzione con funzioni precipuamente propositive (con l'esclusiva dell'iniziativa legislativa, salvo che la Costituzione disponga altrimenti), esecutive e di vigilanza dell'applicazione dei Trattati e del diritto dell'UE. Si ribadisce inoltre la posizione della Commissione (della quale si conferma il mandato quinquennale) di istituzione che esercita le sue funzioni in piena indipendenza dai governi degli Stati. È evidente, però, che la previsione, benché limitata alla prima applicazione della Costituzione, di una Commissione composta di un cittadino per ogni Stato membro dell'UE, oltre a farne un organo pletorico a scapito della sua funzionalità, può in qualche modo apparire una remora al rafforzamento della posizione di istituzione dell'UE, sganciata dagli Stati, che si vuole caratterizzi appieno l'azione della Commissione (art. 17 TUE/Lisb).

Rafforzato appare, d'altro canto, il ruolo politico del Presidente della Commissione, sia per la sua elezione diretta da parte del Parlamento europeo, sia per le maggiori attribuzioni nell'organizzazione della Commissione e in seno ad essa (art. 17 TUE/Lisb): pur facendovi da contrappeso il più tangibile rafforzamento di altre istituzioni, quali il Parlamento e il Consiglio europeo, nonché l'emergere della figura stabile del Presidente del Consiglio europeo o di quella dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Quest'ultima figura, in particolare, è una delle maggiori novità nel quadro istituzionale dell'UE. Si tratta di figura cui è demandato un ruolo guida di uno dei settori più delicati e "deboli" della politica dell'UE, quello della politica estera e di sicurezza: e proprio la delicatezza del ruolo dell'Alto rappresentante trova riscontro nella posizione di organo di raccordo tra più

istituzioni dell'UE. Non solo, infatti, la sua nomina (come la sua revoca) da parte del Consiglio europeo deve avvenire d'accordo con il Presidente della Commissione, ma l'Alto rappresentante assomma anche in sé (secondo la formula c.d. del "doppio cappello") le funzioni di presidente del Consiglio "Affari esteri", in seno al Consiglio dei ministri, del quale agisce anche in qualità di mandatario nell'attuazione della politica estera e di sicurezza alla cui elaborazione contribuisce con proprie proposte, e di vicepresidente (seppure non l'unico) della Commissione, in seno alla quale è incaricato delle responsabilità che incombono su tale istituzione nel campo delle relazioni esterne (art. 18 TUE/Lisb). Anche se poi i ruoli di guida e di raccordo dell'Alto rappresentante nei settori della politica estera e di sicurezza potrebbero risultare scarsamente conciliabili con il ruolo del Presidente del Consiglio europeo, nella misura in cui spetta a questo «al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune» (art. 15 TUE/Lisb), ma anche con il ruolo del Presidente della Commissione, cui spetta tra l'altro definire gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i propri compiti (art. 17 TUE/Lisb).

Potenziato risulta infine il ruolo della Corte di giustizia (art. 19 TUE/Lisb), le cui competenze sono tra l'altro estese al controllo del rispetto del Principio di sussidiarietà, ai sensi del relativo Protocollo allegato, anche su ricorsi presentati dal Comitato delle regioni.

Nel Trattato sul funzionamento dell'UE sono contenute le norme sugli atti giuridici dell'Unione – ordinati secondo una gerarchia comprensiva di atti legislativi (quali i regolamenti e le direttive (v. Direttiva), atti delegati e atti di esecuzione (v. Gerarchia degli atti comunitari) – e sulle relative procedure di adozione (artt. 288 e ss. TFUE/Lisb; v. Priolla, Siritzky, 2008, p. 31 e ss.).

Non viene invece inserita nel Trattato di Lisbona la Carta dei diritti, che costituiva la Parte II del progetto di Trattato costituzionale, anche se è previsto che “l’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali del 7 dicembre 2000 [...], che ha lo stesso valore dei trattati” (art. 6 TUE/Lisb).

Sono disciplinate le procedure di revisione del Trattato e del diritto di recesso (artt. 48, 50 TUE/Lisb). Il Trattato è corredato infine da vari protocolli e allegati contenenti tra l’altro disposizioni relative alle istituzioni dell’UE.

Conclusioni

Non è possibile, in queste brevi considerazioni conclusive, entrare nel merito del problema se il Trattato di Lisbona, al di là del suo porsi come “Trattato modificativo” possa almeno sostanzialmente assimilarsi a una Costituzione (dal momento che recepisce in definitiva i contenuti del progetto di Trattato costituzionale – v. Ziller, 2007, p. 27 –, la cui natura era però parimenti discussa) o se sia piuttosto da considerare, non solo formalmente, un atto dello stesso genere dei trattati internazionali, o ancora se sia qualificabile come una sorta di “ibrido” tra trattato e costituzione. Non ci si può esimere però dallo spendere qualche parola sulle luci e sulle ombre in esso contenute, secondo che lo si consideri come apportatore di elementi nuovi, o si ponga più l’accento su taluni aspetti deludenti legati a pur inevitabili scelte compromissorie intervenute nelle fasi preparatorie o su altri aspetti comunque suscettibili di valutazioni critiche, anche sotto profili di formulazione giuridica.

Un aspetto positivo è dato dall’idea ispiratrice di porre a base del complesso edificio europeo, risultante da una normativa posta da trattati stratificati nel tempo, un documento inteso, pur sotto forma di adeguamento dei preesistenti Trattati, a dare maggiore omogeneità a una UE in costante allargamento e alle sue politiche, anche nel settore

“debole” della politica estera. Significativi appaiono il superamento della struttura “a pilastri” introdotta dal Trattato di Maastricht (pur non mancando qualche riserva al riguardo, proprio per il settore della politica estera e di sicurezza comune), una più chiara e puntuale delimitazione delle Competenze dell’Unione, il conferimento esplicito alla stessa UE di una personalità giuridica (v. Personalità giuridica dell’Unione europea), nonché l’affermazione della prevalenza del diritto dell’UE alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, ribadita nell’Atto finale.

Con riferimento ad aspetti più specifici, si segnalano chiari indizi rivelatori di un maggior peso riconosciuto all’elemento democratico nel complesso edificio dell’UE. Depongono in tal senso, tra gli altri elementi (e nonostante talune altre previsioni in controtendenza, come la piena istituzionalizzazione del ruolo del Consiglio europeo, organo rappresentativo degli Stati per eccellenza, o le remore nel sostituire il voto a maggioranza, seppure qualificata, alla regola del Voto all’unanimità in materie di fondamentale importanza in seno al Consiglio dei ministri), il potenziamento del ruolo del Parlamento europeo, l’organo più direttamente rappresentativo dei cittadini dell’UE, e, più in generale, l’espressa “consacrazione” del principio democratico, nelle disposizioni significativamente dedicate ai principi democratici e in cui, oltre a proclamare la democrazia rappresentativa principio su cui si fonda il funzionamento dell’UE, si riconosce il ruolo della democrazia partecipativa e delle sue istituzioni, dai partiti politici (v. Partiti politici europei) a forme di consultazione e di iniziativa popolare al dialogo con le parti sociali (artt. 10, 11 TUE/Lisb). Si possono quindi cogliere, seppure nella non univocità di linee tendenziali del quadro costituzionale, segni di sensibile attenuazione del deficit democratico, anche se non un completo superamento del medesimo.

Non mancano però aspetti negativi o almeno tali da suscitare giustificate riserve. È di tutta evidenza, in primo luogo, il carattere pur sempre minuto e dettagliato oltre misura, dell'articolato. Carattere cui si accompagna l'estrema complessità di molte procedure decisionali (v. Processo decisionale), a scapito della funzionalità delle istituzioni e della stessa azione dell'UE.

Non poche perplessità suscitano, d'altro canto, le norme compromissorie che, nell'ottica di uno spesso problematico bilanciamento tra ruolo dell'UE e ruolo degli Stati, finiscono per prospettare, con formulazioni vaghe e indefinite, soluzioni "aperte" che lasciano in definitiva l'ultima parola agli Stati. Tale è, ad esempio, la norma che dispone che dopo il termine del mandato della prima Commissione nominata in applicazione del Trattato la Commissione sarà composta da un numero di membri corrispondente ai due terzi degli Stati membri, ma fa salva la possibilità del Consiglio europeo di modificare, con delibera unanime, tale numero, senza alcuna ulteriore precisazione (art. 17 TUE/Lisb). O, per citare un altro dei diversi esempi significativi, la clausola in base alla quale le modifiche adottate con la procedura di revisione ordinaria del Trattato «entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri», ma se, al termine di un periodo di due anni dalla firma di un trattato che modifichi i trattati, «i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo» (art. 48 TUE/Lisb). Trattasi manifestamente di clausole che, a fronte di possibili situazioni di *impasse*, finiscono per il rimettere tutto al Consiglio europeo, cioè alla più diretta espressione dei governi degli Stati membri.

Eugenio De Marco (2009)

Cot, Jean-Pierre

C. (Chêne-Bougeries 1937) sceglie la carriera giuridica. Dopo la laurea in legge e il dottorato in diritto pubblico, nel 1966 supera il concorso per l'*agrégation* nelle Facoltà di legge e di scienze economiche. È l'esordio di una carriera come docente di diritto pubblico e di diritto internazionale iniziata nell'Università di Amiens (1966-1969), in cui C. diventa decano, e proseguita all'Università Panthéon-Sorbonne a Parigi dal 1969 al 1998, dove insegna diritto e sociologia. Mentre il padre era entrato presto in politica, C. aderisce al Partito socialista (PS) solo a 32 anni, dopo gli eventi del 1968. Questo impegno tardivo non avviene però nel solco del padre, che fra le due guerre si era schierato nelle fila dei radicali, prima di aderire dal 1946 e fino alla fine dei suoi giorni al Partito comunista francese. Tuttavia, C. subentra al padre nei suoi mandati elettorali.

Quindi, dopo il padre e il nonno, nel 1971 è eletto sindaco di Coise-Saint-Jean-Pied-Gauthier, comune di 800 abitanti che costituisce il dominio familiare. Nel 1973 diventa consigliere generale del cantone di Chamoux-sur-Gelon, in Savoia, poi deputato della terza circoscrizione nello stesso dipartimento. Nello stesso anno entra nel comitato direttivo del PS, dove si distingue come politico in ascesa. Uomo discreto, si fa notare per il suo straordinario talento oratorio. Nel 1968 pubblica un saggio sulla conciliazione internazionale, quindi si impone come esperto di questioni estere. All'Assemblea nazionale, dove siede senza interruzione dal 1973 al 1981, è membro della Commissione affari esteri e, in modo più transitorio, della Commissione finanze. Molto vicino a François Mitterrand, C. mette le sue competenze al servizio del Partito socialista e del suo primo segretario, svolgendo su loro incarico numerose

missioni segrete presso Yasser Arafat o il presidente egiziano El-Sadat. Nel 1978 è il rappresentante del PS nella delegazione francese che accompagna il presidente Valéry Giscard d'Estaing all'Assemblea generale straordinaria delle Nazioni Unite dedicata al problema del disarmo. Dopo essere diventato membro supplente dell'ufficio esecutivo del PS nel 1977, due anni più tardi prende le distanze da Mitterrand, scegliendo di sostenere Michel Rocard al congresso del Partito socialista a Metz nel 1979.

Appassionato di relazioni Est-Ovest, C. si interessa anche alla costruzione europea. Dopo essere stato delegato nazionale del PS per le Comunità europee, diventa membro dell'Assemblea delle Comunità europee dal maggio 1978 al luglio 1979. La vittoria di Mitterrand nelle elezioni presidenziali del maggio 1981 gli offre l'opportunità di assumere responsabilità governative: è nominato viceministro di Claude Cheysson, ministro delle Relazioni esterne, e incaricato della Cooperazione e dello sviluppo. Richiede che nella definizione del suo portafoglio sia menzionato esplicitamente il termine «sviluppo», perché aspira a rompere con la politica del passato, «decolonizzando la cooperazione» e integrandola negli affari esteri, per centrarla di nuovo sullo sviluppo in un'ottica internazionale. In perfetto accordo con la filosofia terzomondista del discorso pronunciato dal Presidente della Repubblica a Cancun, nell'ottobre 1981, C. intende «normalizzare» le relazioni della Francia con l'Africa, affinché obbediscano a logiche più razionali e meno personalistiche. Desidera anche che la Francia garantisca più efficacemente, in special modo nel continente nero, la difesa dei diritti dell'uomo e della democrazia. Ma i suoi sforzi di moralizzazione e di rinnovamento si scontrano rapidamente con la volontà di Mitterrand, fedele a una visione tradizionale dell'Africa e fautore di una *Realpolitik* in quella che deve restare in primo luogo un territorio d'influenza francese.

Quindi C. preferisce dimettersi piuttosto che rinunciare ai

suoi ideali e nel dicembre 1982 abbandona le funzioni ministeriali, rifiutando il posto di ambasciatore in Spagna che gli ha proposto il primo ministro Pierre Mauroy. Nel novembre 1983 è eletto nel consiglio esecutivo dell'United Nations educational, scientific and cultural organization (UNESCO), prima di essere candidato nel giugno 1984, nelle liste del PS, alle elezioni del Parlamento europeo. Comincia una nuova fase della carriera politica di C. dominata dagli affari europei. A Strasburgo e a Bruxelles, dove sceglie di stabilirsi, svolge un'attività intensa: in una quindicina d'anni sottopone al Parlamento 147 interrogazioni scritte, pronuncia 215 interventi orali e firma o è cofirmatario di 138 risoluzioni. È membro della Commissione politica (1978-1979), poi, a partire dal 1984, della Commissione giuridica e dei diritti di cittadini e di quella del bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea), che presiede dal 1984 al 1989. Si mobilita a varie riprese a favore della difesa dei Diritti dell'uomo in Iran, a Cuba, in Cile, nel Sudafrica, in Libano, nell'URSS, in Congo. Avendo presieduto nel 1981 la prima conferenza sui paesi meno avanzati, e dopo aver tratto dalla sua esperienza di ministro un saggio pubblicato nel 1984 (*À l'épreuve du pouvoir: le tiers-mondisme, pourquoi faire?*), C. fa dell'aiuto ai paesi del Terzo mondo uno degli ambiti privilegiati di intervento, che si tratti di richiamare l'attenzione dei colleghi e della Commissione europea sulla questione del debito o sulla carestia in Etiopia nel 1984.

In generale, non c'è un tema della politica internazionale sul quale C. non faccia sentire la sua voce con slancio: Afghanistan, conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, guerra del Golfo, problema palestinese o crisi della Jugoslavia. Per diversi anni consecutivi è membro della delegazione del Parlamento europeo per le relazioni con gli Stati Uniti, un paese che conosce bene per averci vissuto una parte dell'infanzia (sua madre è americana).

Senza mai trascurare le questioni internazionali, da giurista

si interessa anche a temi come la brevettabilità delle invenzioni biotecnologiche, alla quale dedica un articolo del 1998, o ai servizi pubblici in Europa. Appassionato dell'istituzione parlamentare, in generale, e in particolare europea, ne esplora tutti gli ingranaggi, diventando presidente del gruppo socialista (1989-1994) (v. Gruppi politici al Parlamento europeo), poi vicepresidente del Parlamento europeo (1997-1999). Da militante convinto della causa europea, difende il principio di un «Parlamento che faccia politica», senza esitare a scontrarsi su questo terreno, nel 1990, con il suo compatriota socialista Jacques Delors, Presidente della Commissione europea. Sotto la sua presidenza, i socialisti privilegiano, per quanto è possibile, le alleanze a sinistra a discapito della tradizionale intesa con i democratico-cristiani. Essendo la maggioranza dei governi di destra, la congiuntura è propizia per realizzare questa divisione politica quando viene alla ribalta il dibattito sulla carta sociale, giudicata troppo poco vincolante dai deputati di sinistra. Preoccupato di colmare il Deficit democratico della Comunità, C. dichiara a nome del gruppo socialista: «Vogliamo aumentare il nostro controllo sui commissari e sui loro funzionari; essere un Parlamento che chiede in qualsiasi momento di rendere conto».

Uomo di saldi principi, sa tuttavia dare prova di pragmatismo: «Non abbiamo voluto, contrariamente ai nostri predecessori, costruire uno schema ideale, ma rafforzare il nostro potere giorno per giorno» (“Le Monde”, 8-9 aprile 1990). Si dichiara «federalista per rassegnazione» (v. Federalismo), ritenendo che solo «un'Europa politica più integrata, più federalista (v. Cot e Abélès, 1991) possa consentire la realizzazione di politiche comuni, in particolare in campo sociale.

Nel febbraio 1999 decide di non candidarsi per il quarto mandato al Parlamento europeo e intraprende la carriera di avvocato e di consigliere alla Corte internazionale di giustizia, impegnandosi in diverse cause, come nelle

controversie di frontiera fra il Burkina-Faso e la Repubblica del Mali o il Camerun e la Nigeria. Dal 2002 è giudice al Tribunale internazionale del mare ad Amburgo.

Sabine Jansen (2010)

Coudenhove-Kalergi, Richard Nicolaus de

C.-K., (Tokyo 1894-Schruns 1972), di nazionalità austriaca, era figlio del conte Heinrich, un diplomatico e proprietario terriero in Boemia, e di Mitsu Aoyama una nobile giapponese. C.-K. trascorse i suoi primi anni nel castello di famiglia in Boemia, poi frequentò il prestigioso collegio Teresianum di Vienna, crescendo in un ambiente cosmopolita. Studiò filosofia e storia alle Università di Vienna (laurea nel 1917) e di Monaco. La conclusione della Prima guerra mondiale e le sue conseguenze sollecitarono nel giovane C.-K. una prima riflessione sull'avvenire del continente, distogliendolo dagli studi filosofici. Cominciò a scrivere articoli sulla necessità di un nuovo ordine europeo, tra cui l'intervento pubblicato su giornali tedeschi e austriaci nel novembre del 1922 (*Panurope ein Vorschlag*). Subito dopo, come cittadino ceco (avrebbe poi optato per la nazionalità austriaca), sottopose al presidente Tomáš Garrigue Masaryk una proposta di unione europea che ricalcasse la piccola intesa stipulata tra Cecoslovacchia (v. Repubblica Ceca; Slovacchia), Jugoslavia e Romania tra il 1920 e il 1921. Il progetto non ebbe seguito. Nel 1923 C.-K. scrisse un libro (*Pan-Europa*), pubblicandolo a proprie spese, nel quale sintetizzava le sue idee sull'argomento.

La riflessione di C.-K. nasceva dalla presa d'atto della fine

della supremazia europea, che era apparsa evidente alla conclusione del conflitto. L'Unione europea, pertanto, era indispensabile per mantenere al vecchio continente un ruolo significativo nella politica mondiale rispetto ai mutati equilibri internazionali. Dopo la fine della guerra e la nascita della Società delle nazioni andava registrato il rafforzamento di Stati fino ad allora marginali rispetto agli equilibri internazionali (gli USA), o l'emergere di nuovi stati (la Russia sovietica). Da questo processo di integrazione europea (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della) C.-K. vedeva esclusa la Gran Bretagna (v. Regno Unito), perché ancora dotata di un ruolo autonomo grazie agli estesi possedimenti coloniali, perciò mossa da interessi inassimilabili a quelli dei paesi dell'Europa continentale.

Per quanto necessaria, l'Unione europea andava perseguita con un consapevole volontarismo. L'Europa non aveva una immediata e riconoscibile identità politica, essendo composta da popoli e Stati assai diversi. Né, a suo avviso, era possibile riscontrarne una precisa e preesistente configurazione geografica o geopolitica. Geograficamente non si poteva parlare di un continente europeo, ma solo di una penisola europea parte di un più ampio continente eurasiatico. Semmai erano le urgenze del presente a rendere auspicabile l'unione europea. In primo luogo stava l'esigenza di difendersi dall'espansionismo russo-bolscevico. Ma la nuova entità paneuropea doveva porsi in modo autonomo anche rispetto alle altre realtà della politica internazionale, non solo quelle asiatiche, ma anche quelle come l'impero inglese e l'America.

L'erigenda unione doveva trovare nel superamento della conflittualità franco-tedesca il principale asse portante. A tal fine i vari Stati europei avrebbero dovuto rinunciare a parte della propria sovranità attraverso un processo graduale. La prima fase prevedeva la convocazione di una conferenza intergovernativa (v. anche Conferenze intergovernative) che

favorisse la più larga collaborazione in materia doganale e di arbitrato e che facesse perno, infine, su di una larga collaborazione in ambito culturale. A questo primo accordo avrebbe dovuto seguire una seconda e più definita intesa con la stipula di un trattato che rendesse obbligatorio l'arbitrato per tutte le controversie future e garantisse il mutuo rispetto degli impegni. Alla fine di questo percorso si prevedeva la creazione di un'unione doganale che creasse uno spazio economico omogeneo. In sostanza, il programma delineato da C.-K. restava indeterminato nelle sue linee istituzionali e oscillava fra la dieta permanente di Stati sovrani, la collaborazione commerciale e l'auspicio di una effettiva integrazione federale (v. Federalismo).

Questo progetto di azione si accompagnava allo sforzo di organizzazione del movimento di Pan-Europa (v. "Paneuropa"), che vedeva la nascita di comitati promotori in alcuni paesi dell'Europa centrale quali l'Austria, la Germania e la Cecoslovacchia. Nell'ottobre del 1926 si tenne a Vienna il primo Congresso dell'unione paneuropea con la presenza di oltre duemila partecipanti provenienti da ventiquattro paesi. Il sincretismo che presiedeva alle proposte di C.-K. si rivelava anche nei ritratti che campeggiavano dietro il tavolo della presidenza. Fra gli altri vi si riconoscevano Carlo Magno, Sully, Kant, Napoleone, Mazzini, l'Abbé de Saint Pierre, Nietzsche.

Molto impegno fu messo anche nell'assicurare al movimento l'adesione non solo di uomini politici e diplomatici, ma anche di scrittori, scienziati e uomini di cultura. Fra gli altri varrà la pena di ricordare: Paul Claudel, Albert Einstein, Sigmund Freud, Selma Lagerlöf, Thomas e Heinrich Mann, José Ortega y Gasset, Rainer Maria Rilke, Miguel de Unamuno, Stephan Zweig.

L'azione di coinvolgimento delle classi politiche dei vari paesi marcò un primo, significativo successo quando, nel maggio del 1927, il ministro degli Esteri francese Aristide

Briand divenne presidente onorario del movimento paneuropeo. Negli anni seguenti Briand provò a concretizzare un progetto di unione europea, presentato nel 1929 all'assemblea generale della Società delle Nazioni. Le successive e non fortunate iniziative di Briand, il memorandum del maggio 1930 e la Commissione di studio per l'Unione europea, non furono però appoggiate da C.-K.

Il movimento tenne altri tre congressi, a Berlino (1930), Basilea (1932) e Vienna (1935). Ma il mutamento del clima internazionale e il rafforzarsi dei regimi totalitari non favorirono un'azione incisiva. Esule austriaco dopo l'annessione hitleriana, C.-K. visse a Berna e a Ginevra fino al 1940. Si rifugiò poi negli Stati Uniti d'America dove rimase fino alla fine della guerra, insegnando, tra l'altro, alla New York University. Tornato in Europa nel giugno 1946, si stabilì definitivamente a Gstaad, in Svizzera, dove già aveva soggiornato a partire dal 1931. Nel luglio 1947 diede vita all'Unione parlamentare europea con lo scopo di elaborare una Costituzione europea. L'anno successivo, al Congresso dell'Aia, che riuniva varie organizzazioni europeiste, C.-K. sostenne con successo l'idea di dar vita a un'assemblea eletta dai diversi parlamenti nazionali europei. Da questa proposta nascerà il Consiglio d'Europa e successivamente il Parlamento europeo. Nel 1950 C.-K. venne insignito del premio Carlo Magno per i meriti europeistici. Nonostante questi successi e riconoscimenti, nel complesso nel dopoguerra l'azione di C.-K. non si trovò in sintonia con un processo di unificazione europea che, proprio a partire dal definitivo superamento della rivalità franco-tedesca, aveva intrapreso quella strada di collaborazione intergovernativa e di unione economico-doganale che rispecchiava in buona parte la sua proposta originaria. In questi anni egli privilegiò i rapporti con personalità politiche prestigiose per qualificare le proprie iniziative. Così nel 1946 ebbe diversi incontri con Winston Churchill per dar vita a una nuova organizzazione europeista, ma non aderì poi al movimento creato dallo statista inglese.

Successivamente, a partire dal 1951, C.-K. si avvicinò a Charles de Gaulle, con il quale stabilì una duratura intesa. In questo modo, però, le sue iniziative lo portarono a privilegiare un'idea di Europa basata sull'unione di nazioni sovrane che risultava del tutto divergente dall'approccio funzionalista (v. Funzionalismo) volto a creare delle istituzioni sopranazionali che si affermò a partire dal 1950. Tant'è vero che nel C.-K. 1965 lasciò il Movimento europeo quando i suoi dirigenti, in Francia, alle elezioni presidenziali scelsero di sostenere la candidatura di François Mitterrand contro de Gaulle.

Semmai i riconoscimenti a C.-K. arrivarono indirettamente attraverso iniziative che ricalcavano intuizioni e proposte da lui avanzate nel periodo fra le due guerre. La Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) che diede inizio al processo di unificazione europeo rispecchiava una proposta da lui fatta nel 1923. Un discorso analogo può valere anche per scelte di carattere simbolico e identitario. La proposta di adottare come inno europeo l'*Ode alla gioia* di Schiller sulla musica della nona sinfonia di Beethoven fu avanzata da C.-K. a diverse riprese fin dal 1929, e venne finalmente approvata solo nel 1985.

Maurizio Griffo (2010)