

## X

### LA META DELLA INTEGRAZIONE EUROPEA: STATO, UNIONE INTERNAZIONALE O «MONSTRO SIMILE»?

MARIO P. CHITI \*

1. Interrogandosi sui caratteri della Costituzione comunitaria, il giudice Edward della Corte di giustizia sottolinea che la Comunità «ha già una Costituzione rigida nel senso che il suo ordinamento giuridico riconosce una gerarchia di norme per cui il diritto dei Trattati ha la precedenza sulla legislazione nazionale e sulla normativa comunitaria secondaria», ma aggiunge che «la *Kompetenz-Kompetenz* risiede nella conferenza intergovernativa degli Stati membri, i cui risultati sono soggetti al processo di ratifica da parte degli Stati membri stessi»<sup>1</sup>.

Pur se la seconda affermazione non esprime la posizione della Corte<sup>2</sup>, essa trova molti sostenitori, tra cui la stessa Corte costituzionale tedesca nella sent. 12 ottobre 1993 relativa alla ratifica del Trattato sulla Unione Europea. La tesi che invece cercherò di dimostrare è che nell'ordinamento giuridico europeo (ed ovviamente dando per scontata la volontà di non alterarne radicalmente le connotazioni con scelta innovativa) la competenza finale è ormai fuori dall'ambito dei poteri degli Stati membri; che il diritto comunitario trova in se stesso, quale sistema giuridico autonomo, i principi generali e gli strumenti che ne garantiscono l'applicazione e l'ulteriore sviluppo; che tuttavia questo ordinamento – molto sviluppato per la parte prettamente giuridica – deve necessariamente trovare una nuova forma di legittimazione con un più diretto coinvolgimento delle popola-

---

\* Professore di Diritto amministrativo all'Università di Firenze.

<sup>1</sup> D. EDWARD, *The Community's Constitution. Rigid or Flexible? The Contemporary Relevance of the Constitutional Thinking of James Bryce*, in D. CURTIN-T. HEUKELS (eds.), *Institutional Dynamics of European Integration, Essays in Honour of H.G. Schermers*, II, 1994, 75.

<sup>2</sup> Basti pensare al parere 1/91 del 14 febbraio 1991, ed in particolare ai §§ 69-71.

zioni europee, chiamandole all'adesione spontanea e consapevole ad un nucleo di valori fondanti, secondo i principi riassuntivamente definiti con il termine *Staatsbürgerschaft*.

Per suffragare questa tesi, articolerò la relazione in tre parti. Nella prima saranno esaminati i caratteri della Conferenza intergovernativa per la revisione dei Trattati, recentemente apertasi a Torino, al fine di verificarne gli eventuali caratteri costituenti o le perduranti sembianze composte, allo stesso tempo internazionalistiche e peculiari della dimensione europea. Nella seconda si vedranno poi le implicazioni che per l'ordinamento giuridico europeo discendono dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha ripreso con vigore la sua opera di edificazione della costituzione europea. Nella terza parte, infine, saranno considerate alcune possibili chiavi di lettura generali delle problematiche europee e la loro utilizzabilità per una ricostruzione dei caratteri del sistema giuridico europeo.

2. L'ambito dei problemi che il Trattato sulla Unione Europea del 1992 affida alla Conferenza intergovernativa (CIG) è precisato all'art. N, § 2: «una conferenza dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri sarà convocata nel 1996 per esaminare, conformemente agli obiettivi stabiliti negli artt. A e B delle disposizioni comuni, le disposizioni del presente Trattato per le quali è prevista una revisione». Dagli artt. A e B merita citare per adesso il principio di sussidiarietà e l'impegno a «mantenere integralmente l'*acquis* comunitario e svilupparlo al fine di valutare (...) in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal presente Trattato allo scopo di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie».

Siamo dunque apparentemente di fronte ad un tipico procedimento di revisione di trattati internazionali affidato alle parti contraenti, finalizzato non alla elaborazione di una genuina carta costituzionale dell'ordinamento giuridico europeo, della cui esistenza comunque si dà indirettamente atto in numerosi altre disposizioni del medesimo Trattato sull'Unione Europea, bensì alla mera revisione di alcune parti del Trattato stesso tenendo conto, in particolare, di alcuni temi indicati nelle ivi dichiarazioni annesse, quali (Dich. n. 16) la possibile classificazione degli atti comunitari e la loro eventuale gerarchia; l'ampliamento delle politiche ai settori dell'energia, del turismo, della protezione civile (Dich. n. 1); ma soprattutto prospettive per la politica estera e di difesa comune (artt. J.4, § 6, e J.10), e per l'ampliamento della procedura di codecisione (art. 189B, § 8).

Anche se sono certamente possibili estensioni del campo della revisione<sup>3</sup>, co-

---

<sup>3</sup> J. LIPSIUS, *The 1996 Intergovernmental Conference*, in *Eur. Law Review*, 1995, 235.

me emerso già dalle decisioni di vari recenti Consigli europei e come proposto dal Gruppo di riflessione che ha preparato la Conferenza intergovernativa, ed anche dal documento scaturito dalla sessione inaugurale a Torino, siamo in ogni caso lontanissimi da ogni procedimento a carattere costituyente con il coinvolgimento dei popoli o anche dello stesso Parlamento europeo con poteri condizionanti. In questo senso sembra remota la prospettiva sulla quale il popolo italiano fu chiamato ad esprimersi nel 1989 con un referendum propositivo espressamente introdotto sul seguente quesito: «ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?». Lo stesso Parlamento europeo, che ancora nel 1994 aveva elaborato progetti di Costituzione europea di particolare rilievo<sup>4</sup>, ha lasciato cadere questa opzione nei suoi vari documenti approvati per l'avvio della CIG<sup>5</sup>, accettando le più limitate opzioni formalmente scaturenti dal Trattato UE.

Sarebbe tuttavia riduttivo limitarsi ad una considerazione dei soli dati formali sopra richiamati sui caratteri della CIG. Ma prima ancora di esaminare altre e più sostanziali prospettazioni, merita rilevare che tra gli stessi dati formali ve ne è uno che porta ad una ben diversa valutazione complessiva: l'esplicito richiamo (art. B, 5<sup>a</sup> alinea) alla garanzia integrale dell'*acquis* comunitario progressivamente determinatosi, ed all'impegno per il suo ulteriore sviluppo, quale limite al processo di revisione. Parte essenziale dell'*acquis* sono i principi generali sui caratteri dell'ordinamento giuridico comunitario, come ordinamento di tipo originale nei rispetti sia dell'ordinamento internazionale sia del modello di ordinamento statale, secondo l'elaborazione della Corte di giustizia sin dall'inizio degli anni sessanta. Basta questo richiamo per evidenziare la radicale atipicità del processo di revisione in atto rispetto alle consuete procedure di revisione dei trattati internazionali veri e propri. Ma si può anche aggiungere conclusivamente che l'art. 236 del Trattato CE, e l'art. N che ora lo sostituisce, prevedono particolari procedure di revisione che si discostano nettamente dai modelli internazionali, introducendo elementi di rigidità propri delle costituzioni statali. Nel nostro caso la revisione avviene secondo le procedure previste dal Trattato stesso, nel rispetto comunque dei principi fondamentali della Comunità e con la Corte

---

<sup>4</sup> Rapporto del Comitato per gli affari istituzionali, Relatore F. Herman, PE 203.601 del 27 gennaio 1994.

<sup>5</sup> *Rapporto Martin* del 12 maggio 1995 in vista della CIG del 1996, PE Doc. A4.0102/95.

di giustizia cui è demandata la verifica ultima sulla sussistenza dell'eventuale conflitto<sup>6</sup>. In effetti, la Corte di giustizia ha da tempo sottolineato come i principi e gli eventuali accordi raggiunti devono avere una mera funzione integrativa del Trattato, cui sono comunque subordinati<sup>7</sup>.

Al di là dei dati formali – che comunque, come detto, anche con il solo riferimento all'*acquis*<sup>8</sup> aprono prospettive molto più ampie di quanto proprio dei normali processi di revisione dei trattati internazionali – rimane poi l'indicazione di fondo della integrazione europea quale processo formativo continuo<sup>9</sup>, già a ben vedere presente nel Trattato di Roma, ma che nel proseguo ha trovato un espresso riconoscimento con i riferimenti continui agli «obbiettivi», alle «politiche», alle «tappe» di un cammino apparentemente sempre aperto. Le nuove Disposizioni Comuni (artt. A-F) premesse al Trattato UE esprimono ora compiutamente tale carattere quando parlano di «una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini» (art. A); quando si caratterizza l'Unione in termini di obiettivi, anziché di competenze (art. B); e tali obiettivi sono configurati in termini positivi ed attivi («promuovere», «sviluppare», rafforzare», ecc.). Queste indicazioni erano ben sintetizzate nel già citato Rapporto Herman sul progetto di Costituzione europea, ove all'art. 1, § 4, si prevedeva che «l'unione avrà i mezzi necessari per assumere le proprie responsabilità e per raggiungere i propri obbiettivi, e per muovere verso una più stretta e coesa integrazione sulla base dell'*acquis* comunitario»; ma sono da ritenere comunque pienamente vigenti sulla base dei Trattati, anche se il progetto di Costituzione europea non ha avuto sviluppi.

Tra i principi dell'ordinamento comunitario e relativi ai suoi rapporti con gli

<sup>6</sup> R. BIEBER-B. KAHIL WOLFF-L. MÜLLER, *Cours general de droit communautaire*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. III, 1, 49; R. BIEBER, *Les limites matérielles et formelles à la revision des traités établissant la Communauté européenne*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1993, 343.

<sup>7</sup> Cfr. G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Bari, 1996, 9.

<sup>8</sup> Sulla portata giuridica dell'*acquis* si veda di recente: C. CURTI GIALDINO, *Some Reflections on the Acquis Communautaire*, in *C.M.L.R.*, 1995, 1089.

<sup>9</sup> A. PREDIERI, *Europeità dell'economia sociale di mercato*, in *Nuova Antologia*, 1995, 199, parla di «struttura-processo». Nello stesso senso rimando anche al mio *Implicazioni amministrative della integrazione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, 1175. L.J. COSTANTINESCO, *La nature juridique des Communautés européennes*, in *Annales de la Faculté de droit de Liège*, 1979, 151, efficacemente metteva in luce come «*l'intégration européenne n'est pas un être mais un devenir; elle n'est pas une situation acquise mais un processus; elle n'est pas un résultat, mais l'action devant mener à ce résultat*».

ordinamenti degli Stati membri ve ne è poi uno che serve a dimostrare come, in ogni caso, siano vaste ed incisive le influenze sulla sovranità nazionale: è il principio della supremazia del diritto comunitario anche in relazione alle stesse Costituzioni nazionali, con il solo limite collegato al rispetto di alcuni principi costituzionali fondamentali<sup>10</sup>. Da qui il tentativo di bilanciare le due prospettive con la previsione contenuta al citato art. N (originale rispetto ai precedenti Trattati che non prevedevano niente di simile), secondo cui le modifiche «entreranno in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali», che sembra alludere non soltanto alle rispettive e diverse procedure di ratifica nazionale, quanto ad una verifica sostanziale di compatibilità con i vari sistemi costituzionali, sempre più incisi, anche in aree già centrali per la propria sovranità, dal processo di integrazione europea.

Memori della peculiare esperienza precedente nella elaborazione dei vari Trattati e nella loro applicazione, e dei caratteri tipici dell'ordinamento comunitario quale ordinamento-processo a formazione continua, appare dunque sostanzialmente sbagliato leggere l'attuale revisione del Trattato UE come un regresso alla dimensione della Comunità in senso internazionalistico, da tempo superata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dall'accettazione dei punti principali di tale giurisprudenza da parte delle Corti costituzionali nazionali e dei Parlamenti nazionali.

Emerge semmai come in questa fase non abbia prevalso la posizione più radicale che, presentata dal Parlamento europeo con l'appoggio di alcuni Stati membri e di varie forze politiche, proponeva di avviare un genuino procedimento costituente europeo secondo i classici modelli costituzionali al riguardo evocabili, specie in riferimento alle costituzioni federali, come il c.d. modello di Filadelfia per gli Stati Uniti.

Possiamo allora concludere su questo primo punto nel senso che ai fini della definizione dei tratti giuridici dell'ordinamento europeo l'attuale procedura per la revisione del Trattato UE non introduce elementi originali, né in senso innovativo né regressivo, nel contesto di un processo di integrazione ad indubbio carattere costituzionale ove da tempo è superata la vecchia visione degli Stati come *Herren der Verträge*, in quanto gli spazi disponibili per gli Stati rimangono progressivamente condizionati dal formarsi dell'*acquis*, cemento irreversibile delle Comunità, e dall'ormai avvenuta realizzazione di un ordinamento nuovo a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato in settori sempre più vasti ai

---

<sup>10</sup> Nello stesso senso, B. DE WITTE, *International Agreement or European Constitution*, in *The Treaty on European Union*, ed. provv., The Hague, 1995, 20.

loro poteri sovrani, e che trova in se stesso i criteri per la risoluzione delle controversie.

3. Una volta verificato che i lavori della Conferenza intergovernativa non rappresentano, di per sé, una regressione del processo di integrazione europeo verso una dimensione internazionalistica tradizionale, e che anzi è da prevedere un ulteriore rafforzamento del processo fondante dell'ordinamento comunitario, possiamo passare al secondo punto dedicato all'esame delle recenti giurisprudenza della Corte di giustizia a carattere costituzionale.

È ben noto che la Corte ha contribuito in modo determinante alla configurazione della Comunità come ordinamento giuridico di segno originale rispetto all'ordinamento internazionale ed al modello statale<sup>11</sup>. La circostanza di questo speciale apporto pretorio della Corte è ormai stata tanto studiata da rendere superfluo anche una sommaria esposizione. Vi è semmai oggi una vivace discussione se nella prospettiva di una ulteriore evoluzione delle Comunità debba mantenersi alla Corte il suo speciale ruolo di giudice, al contempo, della costituzionalità comunitaria, e di supremo consesso giudiziario civile ed amministrativo, motore del processo di integrazione<sup>12</sup>.

Merita comunque sottolineare come, mentre ferve il dibattito sulle sue future prospettive, la Corte abbia di recente rinverdito il suo ruolo costituzionale riprendendo con nuovo vigore l'approccio innovativo per la edificazione di un ordinamento giuridico europeo di segno originale e pervasivo. Quando sembrava che in connessione agli sviluppi del diritto primario comunitario, in particolare con il Trattato sull'Unione Europea, la Corte di giustizia intendesse concentrare la propria energia sugli aspetti meno direttamente costituzionali, lasciando gli altri alle istituzioni direttamente politiche, con un ritorno alla posizione classica dei «leoni sotto il trono», alcune sentenze guida hanno confermato che indipendentemente dagli sviluppi politici della Unione il sistema europeo rimane segnato dall'attività creatrice della Corte di giustizia, che dalle lontane premesse della pri-

---

<sup>11</sup> Per tale circostanza ho proposto che i veri «signori» del diritto comunitario siano da individuare nella Corte di giustizia: M.P. CHITI, *I signori del diritto comunitario. La Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 796.

<sup>12</sup> Il dibattito è efficacemente riassunto in W. VAN GERVEN, *The Role and Structure of the European Judiciary Now and in the Future*, in *The Treaty on European Union*, cit., 181; Editorial Comment: *The IGC and the Court of Justice*, in *C.M.L.R.*, 1995, 883. Il problema si era già posto in occasione della precedente CIG: si veda infatti J.P. JACQUE-J. WEILER, *The Road to European Union. A New Judicial Architecture*, in *C.M.L.R.*, 1990, 185.

ma giurisprudenza pare capace di trarre sempre nuovi sviluppi che portano progressivamente a «comunitarizzare» le problematiche della integrazione. Insomma ora più di prima sembra valida l'affermazione non recente di Eric Stein<sup>13</sup> che parlava della giurisprudenza della Corte come la base per «il quadro costituzionale di una struttura di tipo federalistico in Europa».

4. La recente giurisprudenza cui si allude è rappresentata principalmente dalle sentenze *Factortame III* (così nel gergo comunitario, ma per esteso *Brasserie du Pecheur* e *Factortame Ltd.*, sent. 5 marzo 1996 in cause riunite C-46/93 e C-48/93), *British Telecommunications* (sent. 26 marzo 1996, in causa C-392/93) e dal caso *Lomas* (causa C-4/94), ove dopo le conclusioni dell'Avvocato generale Leger e l'esaurirsi della procedura si attende la sentenza. Ma nello stesso senso valgono le sentenze *Atlanta* (sent. 9 novembre 1995, in causa C-465/93, sul problema delle possibili misure cautelari a carattere positivo) e *Peterbroeck* (sent. 14 dicembre 1995, in causa C-312/93, sul problema della possibile valutazione d'ufficio da parte dei giudici nazionali di motivi di diritto comunitario non invocati dagli interessati), cui purtroppo le esigenze di spazio della presente relazione impediranno un compiuto riferimento.

La sentenza *Factortame III* tratta del problema della responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per cattiva trasposizione legislativa delle direttive comunitarie, in un contesto di definizione progressiva di questa tematica ove è già intervenuta la celebre sentenza *Franovich* (19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90) per il caso di responsabilità per mancata tempestiva trasposizione di direttive in diritto nazionale e dove si attende, come detto, la prossima sentenza *Lomas* per il caso della responsabilità per omessa o illegittima attività amministrativa nazionale in attuazione di direttive comunitarie.

Il problema specifico affrontato da tali sentenze – pur importantissimo, trattandosi di una delle tradizionali pietre di paragone per un compiuto ordinamento giuridico sia dal punto di vista civilistico delle tutela delle posizioni dei singoli ingiustamente lese, sia da quello dei principi sulla effettività della tutela offerte ai soggetti del rispettivo ordinamento quando siano in gioco principi comunitari – non interessa direttamente in questa sede, ma lo si richiama perché è stata l'occasione per la Corte di portare ad uno sviluppo inusitato la propria posizione sui caratteri dell'ordinamento comunitario, e quindi aspetto ai nostri fini di particolare rilievo.

---

<sup>13</sup> *Giuristi, giudici e la creazione di una Costituzione transnazionale*, in *Un nuovo diritto per l'Europa*, Milano, 1991, 17.

Il problema esaminato dalla Corte è stato quello di accertare se l'obbligo di risarcire il danno è comunitariamente previsto solo nel caso già deciso con sentenza *Francovich*, ovvero per il caso della mancata trasposizione di direttive, comandando così una specifica lacuna nel sistema comunitario di tutela, senza porre nuovi principi generali; oppure se tale obbligo sia esteso anche alle varie ipotesi di applicazione di leggi nazionali in contrasto con disposizioni comunitarie direttamente efficaci, sulla base di un principio generale inerente al sistema comunitario. Per rispondere alla questione, la Corte ha affrontato il tema cruciale se le condizioni della responsabilità, quando siano in gioco profili comunitari, siano comunque da rinvenire negli istituti di ciascun diritto nazionale oppure direttamente nel diritto comunitario.

Il problema è, a ben vedere, quello stesso affrontato dalla Corte in occasione del caso guida sui caratteri dell'ordinamento giuridico comunitario e dei rapporti con gli ordinamenti nazionali: il caso *Van Gend & Loos* del 1963 (in causa 26/92), con cui la recentissima sentenza *Factortame III* ha impressionanti analogie di metodo e di conclusioni.

Come si ricorderà, nel caso *Van Gend* tramite la procedura di rinvio pregiudiziale un giudice olandese poneva il problema della efficacia diretta di una disposizione del Trattato (art. 12) che prescrive determinati obblighi agli Stati membri. Gli Stati intervenuti sostenevano l'incompetenza della Corte ad esaminare simile questione nel contesto della procedura *ex art. 177* Trattato, in quanto le eventuali inadempienze di uno Stato avrebbero potuto essere fatte valere solo dalla Commissione o da altro Stato, secondo le procedure di cui agli artt. 169 e 170; e che in ogni caso – questo è il punto che più ci interessa – la questione doveva essere risolta secondo il diritto olandese e non secondo il diritto comunitario.

La Corte di giustizia rigettò in pieno questa lettura del Trattato come mera variante dei normali trattati internazionali che pone obbligazioni solo per gli Stati contraenti, e considerò il Trattato come la fonte di un nuovo ordinamento giuridico da applicare uniformemente in tutti gli Stati membri e del quale sono essenziali soggetti anche i cittadini. Come sviluppo di questa affermazione, la Corte affermò anche che: a) l'effetto di una disposizione del Trattato involge l'interpretazione di questo e quindi va considerato prescindendo dal diritto nazionale; b) l'incidenza del diritto comunitario rispetto a quello nazionale deriva dai caratteri propri dell'ordinamento comunitario e non dalla disponibilità dei vari sistemi nazionali; c) per l'effettiva applicazione del Trattato è essenziale assicurare ai singoli una diretta protezione, che oltre ad essere un fondamentale valore in sé – che si ritrova anche nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è consacrato agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea sui diritti fondamentali – aumenta il grado di controllo sulla corretta applicazione del Trattato.

La sent. *Van Gend & Loos*, pur nella sua concisione, rappresenta senza dub-

bio la base di tutta la successiva giurisprudenza «costituzionale» della Corte, in quanto dal principio dell'effetto diretto si sono sviluppati gli ulteriori principi: dal criterio della prevalenza sul diritto nazionale (sentt. *Costa* del 1964, *Simmenthal* del 1978 ed altre), della rilevanza dei diritti fondamentali (sent. *Internationale Handelsgesellschaft* del 1970 ss.), della efficacia diretta degli atti comunitari (sent. *Lueticke* del 1966 ss.). Ai nostri fini ciò che ancora una volta preme ribadire è che la sentenza può giungere alle ricordate conclusioni solo dopo aver espressamente affermato che la questione può e deve trovare riferimento nelle condizioni comunitarie che la determinano, anziché nei principi propri degli Stati nazionali.

Ebbene, le sentt. *Francovich* e *Factortame III*, esaminando una questione nuova quale la responsabilità degli Stati membri anche in presenza di comportamenti lesivi che trovano base in leggi nazionali in contrasto con direttive comunitarie direttamente efficaci, riprendono il medesimo modello teorico della sent. *Van Gend* e portano ad ulteriori conseguenze la dottrina dell'effetto diretto, rendendo sempre più compenetrati il diritto comunitario e il diritto degli Stati membri, in una relazione cui certo non si addice la lettura in termini di separazione-coordinamento.

Ma vediamo appunto gli aspetti più innovativi della sent. *Factortame III*, anche alla luce delle importanti conclusioni dell'Avvocato generale Tesauro<sup>14</sup>.

5. Il tema esaminato è stato, come detto, quello della responsabilità extracontrattuale, che ha un'evoluzione giurisprudenziale ben espressiva del cammino complessivo della Corte e della connessa posizione degli Stati.

Fin da lontane sentenze del 1960 (*Hublet* in causa 6/60), vi è stata concordanza nel ritenere che la responsabilità dei pubblici poteri sia principio che caratterizza tutti i sistemi giuridici, e che possa configurarsi la responsabilità anche quando l'illecito consisteva nella violazione delle norme comunitarie. Tuttavia sino alla sent. *Francovich* si è ritenuto che le condizioni della responsabilità fossero determinate dalle disposizioni nazionali sulla responsabilità extracontrattuale delle rispettive istituzioni (sent. *Russo*, 22 gennaio 1976, in causa 60/75; sent. *Granaria*, 13 febbraio 1979, in causa 101/78).

È con *Francovich* che la questione viene portata su un terreno prettamente comunitario, trovandosi là le condizioni ed i principi per un obbligo risarcitorio degli Stati a favore dei singoli per i danni scaturenti dalla mancata trasposizione di

---

<sup>14</sup> Conclusioni del 20 giugno 1995.

direttive non direttamente efficaci. Si comprende dunque perché alcuni Stati, evidentemente non ancora convinti delle conclusioni poste dalla Corte già dalla sentenza *Van Gend*, hanno contestato la competenza della Corte a giudicare un caso nel quale a loro dire un possibile diritto al risarcimento non può mai scaturire dal diritto comunitario, ma solo dal diritto nazionale<sup>15</sup>. In particolare, è stato sostenuta la tesi secondo cui il diritto al risarcimento su base comunitaria avrebbe un ruolo meramente residuale per la tutela dei diritti, rimanendo soggetto al diritto nazionale il regime generale della responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario.

La Corte nel caso *Franovich* ha, come noto, concluso diversamente da quanto auspicato dagli Stati intervenuti, principalmente sulla base dei caratteri dell'ordinamento comunitario, ed in particolare di quelli che lo differenziano irrimediabilmente dalle connotazioni internazionalistiche, come la diretta rilevanza delle posizioni giuridiche dei singoli e gli strumenti direttamente loro offerta per la relativa tutela. È dunque il diritto comunitario stesso che determina le condizioni sostanziali della responsabilità delle istituzioni nazionali in caso di lesione di un diritto conferito da una norma comunitaria che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali.

Non si tratta del resto di una posizione isolata dato che in un altro caso guida, questa volta in tema di misure cautelari (*Zuckerfabrik*), la Corte ha risolto innovativamente il problema affermando che si tratta di questione da risolvere sul piano comunitario e non secondo le regole nazionali. Queste ultime rimangono per ora applicabili per quanto attiene alla procedura (che comunque non deve attentare alla applicazione dei principi comunitari), mentre le condizioni sostanziali dell'azione derivano dal diritto comunitario in conseguenza della necessaria uniformità del diritto comunitario stesso e dei diritti da esso previsti che per la Corte è requisito fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario. È poi con il recente caso *Atlanta* che il problema della tutela cautelare è stato trasferito in modo compiuto sul piano comunitario affermandosi che «la tutela cautelare (anche a carattere positivo) che i giudici debbono garantire ai singoli, in forza del diritto comunitario, non può variare a seconda che questi ultimi chiedano la sospensione dell'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale adottato sulla base di un regolamento comunitario o la concessione di provvedimenti provvisori che modifichino o disciplinino a loro vantaggio situazioni di diritto o rapporti giuridici controversi».

---

<sup>15</sup> La complessa disciplina dei vari Stati è commentata in SCHOCKWEILER-WEILER-WIVENES-GODART, *Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne*, in *Revue trim. de droit eur.*, 1990, 27.

Sulla base delle conclusioni di *Francoovich*<sup>16</sup> era da aspettarsi che, sorta una ulteriore e complementare questione sulla possibile responsabilità degli Stati per danni conseguenti all'applicazione di una disciplina nazionale contrastante con il diritto comunitario, si estendesse ancora la portata del riferimento alle condizioni comunitarie della responsabilità, ponendo le basi di un vero e proprio regime comunitario generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario.

In effetti, se è vero che la responsabilità degli Stati è principio connaturato ed inerente al diritto comunitario, non può ammettersi una franchigia da tale responsabilità scaturente dai limiti o da vere carenze dei diritti nazionali. È al diritto comunitario che occorre fare riferimento, e da esso deriva che lo squilibrio determinato dalla violazione di una norma comunitaria deve portare sia all'annullamento o disapplicazione dell'atto in parola, sia anche al ristoro patrimoniale a favore del soggetto danneggiato. Allo stesso tempo, affermandosi che la questione dell'esistenza e della portata della responsabilità di uno Stato per danni scaturenti dalla violazione degli obblighi che gli incombono in forza del diritto comunitario attiene alla interpretazione del Trattato, ne discende la competenza della Corte di giustizia.

Rafforzando la tutela dei singoli, oltre a dar corpo al principio generale della effettività della tutela stessa, si connota il diritto comunitario come l'ordinamento di riferimento da cui possono trarsi anche strumenti nuovi di tutela quali la sospensione dell'applicazione di una legge nelle more del giudizio pregiudiziale (sent. *Factortame I*), il potere cautelare dei giudici nazionali anche a carattere positivo (sent. *Atlanta*), il risarcimento del danno anche per violazione di situazioni giuridiche soggettive che secondo il diritto nazionale non sono necessariamente diritti soggettivi (dir. 92/13 e dir. 89/665)<sup>17</sup>. In tal modo, ovvero mettendo avanti a tutto la protezione dell'individuo, ci si allontana definitivamente dalle originarie connotazioni internazionalistiche dell'ordinamento giuridico comunitario, la cui primazia rispetto ai diritti nazionali può in certi casi essere messa in discussione, come emerge dai casi *Zuckerfabrik* e *Atlanta*.

La particolare enfasi posta dalla Corte sulla posizione giuridica dei singoli manifesta ancora la peculiarità del sistema comunitario, del quale i singoli sono soggetti ed attributari di diritti la cui protezione giunge così avanti da superare, in certi casi, il principio della priorità del diritto comunitario. Ma la rilevanza delle

---

<sup>16</sup> E della successiva sent. *Faccini Dori*, 14 luglio 1994, in causa 91/92.

<sup>17</sup> Su questi temi cfr. W. VAN GERVEN, *Bridging the Gap between Community Law and National Laws: Towards a Principle of Homogeneity in the Field of Legal Remedies?*, in C.M.L.R., 1995, 679.

posizioni dei singoli, oltre che un valore in sé, è anche di eccezionale valore per il funzionamento della Comunità. Per citare ancora una volta *Van Gend* «la vigilanza degli individui interessati per proteggere i propri diritti rappresenta una effettiva supervisione in aggiunta a quella affidata dagli artt. 169 e 170 alla diligenza della Commissione e degli Stati membri». Di recente, alla luce degli sviluppi giurisprudenziali sopra citati è stato ancora più facile affermare: «*the remedy is better looked at from the top down. That is from the point of view of the system of government which is Community law. This new Community law remedy, whilst conferring a potent weapon for enforcing their rights upon individuals, is primarily a means of enforcing, and enhancing the effectiveness of Community law*»<sup>18</sup>.

6. La recente giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di responsabilità extracontrattuale rappresenta dunque un importante ulteriore contributo alla configurazione dell'ordinamento europeo come ordinamento giuridico a carattere nuovo.

Ciò che pare particolarmente rilevante, oltre alla già richiamata «comunitarizzazione» dei principi che presiedono al sistema della tutela ai singoli quando siano in gioco situazioni giuridiche a base comunitaria, è che per giungere a tali conclusioni la Corte considera in modo originale il concetto di «Stato» e affida alle autorità giudiziarie ed amministrative degli Stati un ruolo essenziale per assicurare le nuove forme di tutela. Più in particolare, per quanto riguarda l'ambito dello Stato, dalla giurisprudenza della Corte si ricava una visione molto ampia che da un lato supera il concetto di Stato-persona includendo qualsiasi organismo pubblico dell'ordinamento in questione, dall'altro considera unitariamente sia le funzioni legislative che quelle amministrative e giudiziarie.

La questione troverà nuovi sviluppi con la prossima sentenza della Corte di giustizia sul caso *Lomas* (causa C-5/94), ove si discute – con esito prevedibilmente affermativo – se nel diritto comunitario esiste un principio per cui uno Stato membro può essere responsabile per azioni delle sua autorità amministrative contrarie al diritto comunitario. Come ha indicato l'Avvocato generale Leger, «lo Stato nel suo complesso incorre in responsabilità per una violazione del diritto comunitario, senza riguardo alla circostanza che il danno sia attribuibile alla legislazione o alla attività giurisdizionale o amministrativa. Questo è il prezzo per l'uniforme applicazione del diritto comunitario, un fondamentale requisito dell'ordinamento giuridico della Comunità».

---

<sup>18</sup> J. COPPEL, *Individual Enforcement of Community Law: The Future of the Francovich Remedy*, EUI Working Paper Law, no. 93/6, 20.

Per quanto poi attiene alla cooperazione delle autorità nazionali per l'applicazione dei nuovi principi comunitari di tutela, siamo di fronte ad un ulteriore sviluppo del principio di cooperazione di cui all'art. 5 del Trattato CE, questa volta inteso nel senso di garanzia da parte delle varie autorità nazionali dell'applicazione degli standards europei, ovvero come *longa manus* della Comunità nei rispettivi ordinamenti, ovviamente attratti ed integrati in quello più vasto.

Senza avere qui la possibilità di seguire ulteriormente la evoluzione giurisprudenziale della Corte, possiamo dunque concludere sul punto rilevando ancora che, pur a seguito degli importanti sviluppi del diritto dei Trattati e dei connessi sviluppi istituzionali, la Corte di giustizia continua incessantemente a sviluppare le proprie idee guida espresse a partire dalle sentenze *Van Gend & Loos* e *Costa* in tema di effetto diretto e di supremazia del diritto comunitario. Affrontando sempre nuove tematiche e coerentemente applicando ad esse i medesimi principi guida, la Corte finisce, sentenza dopo sentenza, per attenuare la già esile linea di demarcazione tra l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti nazionali, a favore di una posizione di piena integrazione, ove al diritto comunitario deve comunque essere garantita la posizione finale di disciplina di riferimento.

Siamo dunque di fronte, apparentemente, ad una situazione che per quanto riguarda le attuali evoluzioni dei Trattati (Conferenza intergovernativa, ecc.) e il ruolo creativo della Corte di giustizia sembra continuare a svilupparsi secondo linee già da tempo affermatesi, che trovano semmai in questa fase una più netta caratterizzazione. Ovvero, una evoluzione a doppio binario segnata, per un verso dall'interesse degli Stati tramite l'approccio intergovernativo a forte impronta internazionalistica, per l'altro, dalla giurisprudenza costituzionale e creativa della Corte, che facilmente si trasforma in principi generali che costituiscono parte essenziale dell'*acquis* comunitario, fuori dalla disponibilità negoziale degli Stati.

Se così è, ci si deve chiedere se questo tipo di sviluppo comunitario sia senza alternative, e se il carattere dualistico della Comunità (dato dal bilanciamento tra il profilo sovranazionale e quello intergovernativo) sia il suo carattere definitivo almeno per un lungo futuro, oppure se siano intervenuti degli sviluppi originali che non possono ormai più essere amalgamati nella tradizionale lettura.

All'esame di questi problemi è appunto dedicata la terza e conclusiva parte della relazione.

7. Ammessa la peculiarità dell'ordinamento giuridico comunitario rispetto all'ordinamento internazionale ed al modello statale, è assai controversa la configurazione in positivo dei caratteri originali e propri dell'ordinamento giuridico comunitario.

Vari aspetti tipici del sistema comunitario sono in fase di evoluzione, e co-

munque sono posti in discussione. Si pensi ad esempio alla originaria mancanza del principio della separazione delle funzioni, e di una chiara ripartizione delle funzioni stesse tra le istituzioni<sup>19</sup>. In effetti, il problema di una più chiara distinzione delle funzioni e degli atti che ne sono espressione è non solo uno dei temi all'esame della Conferenza intergovernativa, ma trova già ogni giorno significativi sviluppi sia nel diritto scritto – accentuandosi ad esempio il carattere della Commissione come esecutivo comunitario<sup>20</sup> – sia nel diritto giurisprudenziale (un importante esempio in tal senso è dato dal caso *Atlanta*, ove la Corte è pervenuta alla prima importante decisione in tema di diritto di accesso sulla base di una ricostruzione della fattispecie incentrata sulla diversa natura, legislativa ed amministrativa, degli atti comunitari applicabili).

Ma altrettanto potrebbe dirsi per altri principi guida originari del sistema comunitario, quale il principio della esecuzione indiretta delle politiche comunitarie. Anche in questo caso, infatti, siamo di fronte ad una rapida evoluzione che vede per un verso una maggiore presenza della Comunità, specie in settori cruciali come la concorrenza; dall'altro, la creazione di nuovi organismi amministrativi quali centri di reti amministrative europee, ed il sempre più diretto coinvolgimento delle amministrazioni nazionali in procedimenti composti, ai quali non si addice più la qualifica di esecuzione indiretta, tanto sono compenetrati i profili comunitari e nazionali.

In generale, sembra comunque ancora convincente la ricostruzione della integrazione europea quale originale combinazione degli elementi sovranazionali e intergovernativi<sup>21</sup>, che rende possibile mantenere un significativo ruolo agli Stati nel mentre si affidano alla Comunità parti sempre più rilevanti delle rispettive sovranità, con un progressivo ma non traumatico spostamento del centro di gravità verso la Comunità stessa ed una prospettiva di sovranità condivisa.

Hanno invece perduto irrimediabilmente rilievo altre spiegazioni proposte in passato, quali le teorie della integrazione funzionale al perseguimento di obiettivi determinati e limitati (la Comunità come *Zweckverband*) o le teorie del diritto comunitario come diritto economico tutto incentrato sull'idea del mercato<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Per tutti, S. CASSESE, *I lineamenti essenziali del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 1.

<sup>20</sup> C. TIMMERMANS, *General Institutional Questions. Effectiveness and Simplification of Decision Making*, in *The Treaty on European Law*, cit., 127.

<sup>21</sup> J. WEILER, *Il sistema comunitario europeo*, Bologna, 1985.

<sup>22</sup> Per un efficace esame delle varie letture proposte, C. JOERGES, *European Economic Law, the Nation-State and the Maastricht Treaty*, in *Europe after Maastricht*, R. Dehousse ed., München, 1994, 36.

Se dunque la «Costituzione comunitaria» si basa sulla peculiare combinazione degli elementi sovranazionali e intergovernativi, possiamo dire che ciò varrà anche per il futuro, alla luce delle innovazioni intervenute e prevedibili?

Ritengo di no, in quanto i recenti sviluppi hanno ormai alterato in senso comunitario il bilanciamento dei due interessi fondamentali, ponendo le premesse per un sistema nuovo del quale si intravedono alcune connotazioni, anche se, ovviamente, occorrerà molto tempo prima che se ne possa parlare con chiarezza ed in modo compiuto, dato che non esiste alcun precedente nella storia politica ed istituzionale.

Gli elementi che a mio avviso portano a considerare alterato in modo irreversibile il bilanciamento tra i due interessi sovranazionale ed intergovernativo sono principalmente i seguenti:

a) l'aumento delle competenze comunitarie, ovviamente nel senso delle «politiche» come sopra indicato, specialmente a seguito dell'Atto Unico e dell'utilizzo di tecniche interpretative che portano a moltiplicare in vario modo i settori di interesse comunitario. Questa dilatazione degli interventi è rimasta per un certo tempo con caratteri meramente quantitativi, ma finisce ora per coinvolgere la stessa natura della Comunità che malgrado i richiami alle proprie competenze enumerate (art. 3B Trattato CE) rappresenta ormai un ente a fini tendenzialmente generali, con ovvie conseguenze nei rapporti con gli Stati membri e, soprattutto, come meglio si vedrà, nei confronti dei cittadini.

b) L'ordinamento giuridico comunitario trova sempre più in se stesso il fondamento della propria validità giuridica e dei principi che lo ispirano. Basti pensare ai criteri per la elaborazione dei principi generali di diritto o alla soluzione di importanti questione, come quelle sopra esaminate sulla responsabilità; ma principalmente alla circostanza, peculiare rispetto agli ordinamenti conosciuti, del c.d. *acquis* comunitario. In sostanza, non pare più vero, come si diceva all'inizio, che la *Kompetenz-Kompetenz* risieda ancora negli Stati membri.

c) Il principio di sussidiarietà, riconosciuto nel Trattato di Maastricht come principio generale per i rapporti tra Comunità e Stati membri, ha una portata che va ben al di là del suo significato più diretto e letterale per divenire uno dei principi caratterizzanti la Costituzione europea. Con tale principio, infatti, si bilancia il ruolo dello Stato (da intendersi come Stato-ordinamento), di regola interlocutore e diretto referente dei cittadini, con una generale presenza della Comunità che può intervenire se e quando è necessario per la tutela degli interessi generali della Comunità stessa, a determinate condizioni. In sostanza, è evidente che il principio di sussidiarietà, lungi dall'essere un mero fattore di decentramento a favore degli Stati membri, rende generale e pervasivo il ruolo delle istituzioni comunitarie e soprattutto assicura una concorrenza tra il livello comunitario e quel-

lo nazionale in tutte le funzioni che non siano già attribuite all'intervento esclusivo della Comunità<sup>23</sup>.

Per questi motivi principali, e per molti altri fattori a carattere più particolare cui in questa sede non è possibile riferirsi compiutamente, si può affermare che l'equilibrio tra profilo sovranazionale e profilo intergovernativo, che ancora a metà degli anni ottanta caratterizzava la Comunità, si sia alterato a favore della Comunità<sup>24</sup> vuoi in generale che in settori cruciali – e di portata così ampia da influire in definitiva sull'intero quadro delle relazioni – come la politica economica e monetaria.

Se si concorda con quanto sopra possiamo dire che «l'impossibile status quo», per usare l'efficace titolo di un recente saggio del Club di Firenze<sup>25</sup>, ormai si è modificato. Ma, allo stesso tempo, questo nuovo assetto sembra lungi dall'aver trovato un nuovo punto di equilibrio sia in termini politici che istituzionali. Con l'usuale saggezza Jean Monnet rilevava che «le nazioni sovrane del passato non rappresentano più l'ambito in cui si possano risolvere i problemi del presente. E la Comunità stessa non è che una tappa in direzione delle forme organizzative del mondo di domani»<sup>26</sup>.

8. In un momento ancora assai aperto del processo riformatore è difficile ipotizzare quali saranno gli ulteriori sviluppi<sup>27</sup>. Su un punto però alcune indicazioni sembrano precise: che siamo al termine della lunghissima fase in cui il processo di integrazione europea è stato basato quasi esclusivamente principalmente sul diritto e sul ruolo creativo della Corte di giustizia, quest'ultima di fatto accettata silenziosamente anche dagli Stati membri come il demiurgo della integrazione, tanto appartata quanto incessante ed incisiva nella sua azione.

<sup>23</sup> Per un più ampio sviluppo di questa lettura, rinvio al mio *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Diritto Pubblico*, 1995, 789.

<sup>24</sup> Esamina queste prospettive R. DEHOUSSE, *From Community to Union*, in *Europe after Maastricht*, cit., 5.

<sup>25</sup> *Europa: l'impossibile status quo*, Bologna, 1996.

<sup>26</sup> *Memoirs*, Parigi, 1976, 617.

<sup>27</sup> Nella sterminata letteratura si veda comunque: A. VON BOGDANDY, *L'unione sovranazionale come forma di potere politico. Destatalizzazione e integrazione comunitaria nella prospettiva della teoria dello Stato*, in *Teoria Politica*, 1994, 133; A. VON BOGDANDY-M. NETTESHEIM, *Die verschmelzung der Europaischein Gemeinschaften in der Europaischen Union*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1995, 2324; M. JACHTENFUCHS, *Theoretical Perspectives on European Governance*, in *European Law Journal*, 1995, 115.

È così avanzato il processo di integrazione – trasfuso dal punto di vista giuridico nei vari principi che costituiscono l'irreversibile *acquis* – da rendere a questo punto necessario il coinvolgimento diretto ed esplicito dei popoli europei. Basare ancora l'avanzamento del sistema comunitario esclusivamente sul ruolo della Corte di giustizia e, per quanto di competenza, della Commissione; in una parola, sulla attività delle istituzioni, senza una vera legittimazione democratica, fa correre a questo punto il rischio di un blocco traumatico del processo di integrazione ad opera di uno o più referendum o di altre manifestazioni politico-istituzionali delle popolazioni interessate, negativamente colpite da un processo creativo di un sistema complesso e sofisticato al quale sono rimaste troppo a lungo sostanzialmente estranee.

Pare qua d'obbligo il richiamo a Santi Romano quando affermava che «l'aspetto fondamentale primario del diritto è dato dall'istituzione in cui esso si concreta, e non dalle norme o, in genere, dai precetti con cui esso opera, che ne costituiscono invece un aspetto derivato e secondario»<sup>28</sup>. Applicando questa lettura al nostro caso, ove si continuasse sul tipo di sviluppo finora avutosi verrebbe riconfermato in negativo il valore del vecchio brocardo «*ubi jus ibi societas*», bloccandosi appunto l'ulteriore sviluppo del diritto europeo per carenza di una genuina società-istituzione a sua base sostanziale.

Ammesso dunque, nella prospettiva qua assunta, che: a) si è rotto, a favore della dimensione comunitaria, l'equilibrio che reggeva il rapporto tra aspetto sovranazionale ed aspetto intergovernativo; b) la progressiva comunitarizzazione della sovranità deve avere come bilanciamento una nuova legittimazione democratica di un sistema tendenzialmente integrato con quello degli Stati membri; c) le forme di sviluppo della integrazione europea incentrate pressoché esclusivamente sul dato giuridico paiono aver esaurito le proprie capacità, per divenire invece una delle componenti – anche se sempre di rilevante importanza<sup>29</sup> – per il processo di integrazione stessa; ammessi dunque questi punti, l'ordinamento europeo deve allora sviluppare due caratteristiche fondamentali, già presenti ma in modo ancora pieno di limiti e contraddizioni: il tema dei valori costituzionali ed il tema della cittadinanza quale adesione ai valori stessi<sup>30</sup>, riassumibile con il termine tedesco di *Staatsbürger-schaft*.

---

<sup>28</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1962, 2<sup>a</sup> ed., 50.

<sup>29</sup> Importanti annotazioni in questo senso da F. SNYDER, *The Effectiveness of European Community Law: Institution, Process, Rules, Techniques*, in *Modern Law Review*, 1993, 19.

<sup>30</sup> Ho più ampiamente trattato questi temi in *Are there Universal Principles of Good Governance?*, in *European Publ. Law*, 1995, 241; *Third Contry Nationals and EU Law: Human Rights and Pluralism*, in *Eur. Review of Public Law*, 1995, 577. In tali occasioni mi sono rifatto

Nel primo senso mi riferisco alla necessità che si passi alla definizione organica di un sistema di valori costituzionali, che organizzati e completi i pur numerosi principi oggi già presenti nella «Costituzione europea» e si arricchisca in modo chiaro e definitivo del complesso dei diritti fondamentali della Convenzione europea del 1950. Come ben sottolineato dal Gruppo di riflessione che ha preparato la CIG, «l'Unione non è e non intende essere un super-stato, ma è molto di più che un mercato: è un progetto unico fondato su valori comuni».

Un sistema come quello attuale ricco di valori, ma che forse solo i giuristi sanno individuare in un contesto che per i cittadini europei rimane opaco e remoto, non appare più idoneo ad assicurare un quadro organico e democratico del quale i cittadini europei non si sentano solo i soggetti nelle ipotetiche letture dei casi guida della giurisprudenza comunitaria, ma i veri quotidiani protagonisti del processo di integrazione<sup>31</sup>. In una parola, pare compiuta la parabola della integrazione affidata in modo giacobino ad istituzioni illuminate che avanzavano come cursori in territori nuovi ampliando continuamente ed irreversibilmente il retaggio comunitario.

Nel secondo senso poi il carattere sempre necessariamente composito dell'ordinamento europeo, ricco di una storia civile ed istituzionale così articolata da non avere probabilmente eguali al mondo, pone il problema che la nuova legittimazione democratica – che qui si ritiene connotato pieno ed essenziale della nuova Europa – debba avvenire non per burocratica estensione della cittadinanza, ma per volontaria e consapevole adesione ad un sistema di valori comuni. Come si legge nelle efficaci conclusioni del Consiglio europeo del 23 marzo scorso, in occasione della apertura della CIG, l'obiettivo è l'Unione «quale Comunità di valori condivisi».

Se così fosse, e personalmente non vedo alternative, il sistema giuridico europeo rappresenterebbe un enorme progresso nella storia istituzionale e politica dell'Europa dando vita al più importante e pervasivo ordinamento democratico ad adesione volontaria, con un efficace bilanciamento con i vecchi Stati nazionali che, perduta gran parte della sovranità, rimarranno comunque i naturali e diretti interlocutori dei cittadini europei, e loro primi soggetti esponenziali.

---

alla corrente di pensiero della c.d. *Staatsbürgerschaft*, per cui si veda in particolare J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro per l'Europa*, in *Morale, diritto, politica*, Torino, 1992, 105; R. GRAVERT, *Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft*, in *Der Staat*, 1984, 179.

<sup>31</sup> Il tema della legittimazione democratica dell'UE ha ovviamente grande attenzione dalla dottrina; basti qua ricordare di recente J. WEILER-U. HALTERN-F. MAYER, *European Democracy and its Critics. Five Uneasy Pieces*, Cambridge (Mass.), 1995.