

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

Dottorato di Ricerca in Teoria e storia delle Istituzioni IX Ciclo

Tesi di Dottorato

EVOLUZIONE E PROSPETTIVE DEL DIRITTO DELL'INTEGRAZIONE
IN EUROPA ED AMERICA LATINA

Dottorando

Dott. PASQUALE BOREA

Tutor

Ch.mo Prof. ANTONIO SCOCOZZA

ANNO ACCADEMICO 2010-2011

INDICE

PREMESSA pag. 2

PARTE I

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE IN EUROPA

CAPITOLO I

COMUNITA' EUROPEE ED UNIONE EUROPEA: IL PERCORSO DI UN'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE REGIONALE SUI GENERIS pag.7

CAPITOLO II

LA NUOVA UNIONE E LE SFIDE DEL MONDO GLOBALIZZATO pag.26

CAPITOLO III

INTEGRAZIONE "INTERNA" ED INTEGRAZIONE "ESTERNA" DELL'UNIONE EUROPEA: IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI E L'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE pag.37

PARTE SECONDA

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE IN AMERICA LATINA

CAPITOLO IV

MODELLI E FORME DI INTEGRAZIONE DELL'AREA LATINOAMERICANA E CARAIBICA pag.91

CAPITOLO V

IL PLURALISMO ASSOCIATIVO DELL'INTEGRAZIONE E COOPERAZIONE LATINOAMERICANA: ALADI, SELA, COMUNITA' ANDINA E MERCOSUR pag.97

CAPITOLO VI

IL TRATTATO DI BRASILIA FRA TRADIZIONE E FUTURO DEL DIRITTO DELL'INTEGRAZIONE IN AMERICA LATINA pag.109

CONCLUSIONI pag.140

BIBLIOGRAFIA pag.147

PREMESSA

Il fenomeno dell'integrazione internazionale è divenuto, nell'epoca più recente della globalizzazione, uno degli aspetti certamente più degni di interesse della più ampia materia del diritto internazionale. Com'è noto, a partire dagli anni cinquanta del secolo scorso, sulla base della specifica realtà settoriale, geo-politica e geo-economica del continente europeo, si è avviato e sviluppato un processo assolutamente unico nel suo genere di integrazione, prima economica e poi giuridica e sempre più politica, che ha portato gli Stati aderenti a cedere gradualmente una parte della propria sovranità in ragione di una sorta di "sovranità comune", finalizzata al rafforzamento del peso economico e politico dell'area continentale europea. Le ragioni a fondamento di un tale processo sono certamente da ricercarsi negli eventi storici, anche dolorosi, che hanno caratterizzato il periodo storico della prima metà del '900 e, dunque, nella primaria ed immediata esigenza di ristabilire un "nuovo ordine" nel continente europeo, dilaniato dagli eventi bellici, con una duplice finalità: quella di garantire le condizioni per un ristabilimento di un pacifico ordine democratico e quella di consentire la ricostruzione e la ripresa dell'economia dei paesi dell'area. L'esperienza integrazionista, partita con la istituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e proseguita con la Comunità Economica Europea (poi solo Comunità Europea), si è poi completata con l'esperienza parzialmente diversa dell'Unione Europea. Tali iniziative sono state recentemente integrate, dopo il fallito tentativo del c.d. Trattato-Costituzione (Roma 2004), dall'ultimo Trattato di Lisbona che viene, nel presente lavoro, esaminato in due dei suoi ambiti più peculiari riguardanti l'aspetto interno dell'integrazione fra gli Stati membri, attraverso un rinnovato anelito a colmare i problemi di "deficit democratico" che nel corso degli anni e dell'evoluzione del percorso di integrazione si sono manifestati e l'aspetto esterno dell'integrazione come proiezione del "blocco" continentale europeo nelle relazioni con gli altri attori dello scacchiere internazionale, in una dimensione di equilibri globali sempre più interconnessi e di relazioni sempre più basate sulla logica della rappresentanza di interessi riconducibili ad aree geo-economiche e geo-politiche. Tale

fenomeno integrazionista, mutato e sviluppatosi nel corso degli anni e delle varie fasi, va inteso come tendenza non più solo prettamente economica, ma anche politica, giuridica nonché culturale, finalizzata all'instaurazione di una cooperazione istituzionalizzata fra un numero limitato di Stati con caratteristiche di stabilità e dinamismo per il perseguimento di obiettivi comuni.

Il fenomeno integrazionista non è tuttavia esclusivamente limitato all'area europea, anche in altre aree geografiche extraeuropee sono sorti, a partire dagli anni cinquanta-sessanta del secolo scorso, processi di convergenza in forme volontarie, graduali e progressive di cooperazione ed integrazione internazionale, anche se i risultati, finora conseguiti in tali esperienze associative, non sono paragonabili alla riuscita che le medesime esperienze hanno avuto nell'area continentale europea.

In particolare, la cooperazione ed integrazione regionale ha avuto un suo autonomo sviluppo nell'area latinoamericana, caratterizzata da un tendenziale "comune sentire" di natura storica, politica, culturale e per certi aspetti giuridica. In tal senso, le diverse forme associative latinoamericane vengono tradizionalmente intese come fasi di un'evoluzione, non certamente lineare, di un più ampio e generale movimento di integrazione di natura sub-continentale che affonda le sue radici nella c.d. "teoria internazionalista bolivariana" o "diritto internazionale bolivariano" e che trova fondamento nei tentativi di riunione o associazione, sulla base della *historia compartida*, delle giovani repubbliche di nuova indipendenza, già a partire dalla metà dell'800. In tal senso, l'anelito integrazionista latinoamericano ha radici profonde al pari di quello europeo, anche se, a conclusione di un ciclo di sviluppo ed evoluzione dei processi di integrazione, l'associazionismo integrazionista in America Latina ha prodotto un pluralismo di organizzazioni che hanno finito per non incidere, o comunque incidere in maniera frammentata, sull'integrazione economico-politica dell'area. In tempi più recenti, anche in considerazione degli effetti limitati e frammentari prodotti dalle varie forme di cooperazione ed integrazione rappresentate da ALADI, SELA, Mercosur e Comunità Andina, l'anelito all'integrazione sub-continentale si ritrova con il

Trattato di Brasilia del 2008, istitutivo dell'UNASUR. Tale trattato, quasi contemporaneo all'evoluzione dell'integrazione europea operata con il Trattato di Lisbona, riprende lo spirito integrazionista della "teoria bolivariana", nel tentativo di sintetizzare le precedenti, plurali e frammentate forme di integrazione e cooperazione, che, con più o meno successo, a seconda dei casi, hanno caratterizzato l'evoluzione dell'integrazionismo latinoamericano. Come si vedrà nel corso del presente lavoro, le similitudini del Trattato di Brasilia con il Trattato di Lisbona sono molteplici, anche da un punto di vista di integrazione "interna", anche se certamente non comparabili per il livello tecnico-giuridico, né per l'assetto istituzionale ed il riparto delle competenze che, nell'ambito europeo, sono, per così dire "rodati", da un'evoluzione progressiva e di successo che consente di consolidare il percorso integrazionista europeo, già fissato dal collante dell'unione economica e monetaria e da meccanismi di rafforzamento dell'integrazione interna che possono consentire, ora, uno sviluppo dell'azione esterna dell'Unione Europea sullo scenario delle relazioni globali extracontinentali. Nell'Unione delle Nazioni Sudamericane vi è una forte componente di storia comune che non può, però, non fare i conti con il percorso, non sempre coerente, delle forme di integrazione e cooperazione economica e commerciale e delle rispettive evoluzioni, nonché con le differenze – talvolta molto profonde - fra i suoi Stati membri, sia per quel che riguarda gli assetti politici interni, gli equilibri sociali, sia per i fondamentali economici.

Sulla base di tali premesse, si procederà ad un'analisi, certamente non esaustiva né onnicomprensiva, dei processi di integrazione in un'ottica bi-continentale che porterà a considerare prima, rapidamente, l'evoluzione dell'integrazione continentale europea, per poi focalizzare i due aspetti ritenuti essenziali sul piano della duplice integrazione "interno-esterna" contenuti nel Trattato di Lisbona. E ciò, come visione prospettica del futuro dell'integrazione europea, all'interno della stessa, attraverso i meccanismi di controllo parlamentare e, dunque, di democratizzazione del processo decisionale ed all'esterno, nella sua capacità di diventare, in prospettiva, attore globale ad

unica voce, nella sfida del tutto nuova di un *treaty-making power* europeo che costituirebbe la forma più alta di esercizio della “sovrànità comune”.

Nell’ottica latinoamericana, d’altro canto, si porrà l’attenzione su quello che si può definire un “neo internazionalismo” di radice bolivariana, che riprende l’anelito unitario ed integrazionista della storia comune (*historia compartida*) delle repubbliche sudamericane in evidente contrasto con il pluralismo associativo che ha caratterizzato l’integrazione latinoamericana degli anni passati.

Il passo rilevante che viene compiuto dal Trattato di Brasilia è il coinvolgimento di paesi da sempre estranei all’integrazionismo latino-americano, allargando la portata del tentativo unitario anche a paesi che non hanno una matrice linguistica, storica e politica che si richiama alla tradizione prettamente latina, fornendo, in tal modo, una piattaforma di integrazione sub-continentale, non limitata alla matrice latino-americana, ma estesa a quella sud-americana.

La sfida, nell’ottica prospettica dell’integrazione nel sub-continente latinoamericano, sarà quella di capire se il rinnovato anelito unitario rappresentato dal Trattato di Brasilia, possa essere una forma di associazione che può consentire un cambio di rotta rispetto alle passate esperienze frammentate e limitate alla istituzione di comunità, sistemi economici, mercati comuni, in considerazione della sempre più marcata globalizzazione, non solo degli scambi, ma anche e soprattutto della *governance* come forma di concerto mondiale sulle decisioni di natura politico-economico-finanziaria che porta a scenari di rappresentatività per “macro aree” continentali o sub-continentali, ove singoli paesi, che non si inquadrano nell’ambito di una sovranità comune, volontaria, negoziata e funzionale alle proprie esigenze di “gruppo”, avrebbero difficoltà a guadagnare una effettiva incisività.

In tal senso, si dovrà cercare di comprendere se, nell’ambito dell’integrazione latinoamericana, gli aspetti di integrazione “interna”, pure affrontati dal Trattato di Brasilia con la istituzione di un Parlamento comune sudamericano, possano rafforzarsi nella forma di Unione delle Nazioni

sudamericane, così come gli aspetti di integrazione “esterna”, cioè di rappresentatività unica continentale sullo scenario globale, possano essere integrati ed affidati ad una tale forma di Unione, o debbano rimanere confinati entro i ruoli assunti a livello globale da paesi “leader” o “locomotiva” con effetti trainanti sull’intero continente. In ogni caso, anche se appare ancora lunga la strada dell’integrazione unitaria latinoamericana, l’istituzione di una Unione delle Nazioni Sudamericane appare un necessario punto di svolta per l’evoluzione del frammentato, non costante e confuso pluralismo associativo, che può diventare un’occasione importante per un continente che sarà certamente protagonista (e vi sono già chiari segnali nell’espansione economica del Brasile ed alcuni buoni risultati di altri paesi come la Colombia) sullo scacchiere internazionale degli anni a venire.

PARTE PRIMA

L'EVOLUZIONE DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE IN EUROPA

CAPITOLO I

COMUNITA' EUROPEE ED UNIONE EUROPEA: IL PERCORSO DI UN'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE REGIONALE *SUI GENERIS*

All'indomani della seconda guerra mondiale, attraverso l'aiuto finanziario e militare degli Stati Uniti d'America ed i non pochi sforzi posti in essere da ancora fragili equilibri nazionali, soprattutto in alcuni dei Paesi più dilaniati dal conflitto, l'Europa occidentale rapidamente iniziò a riorganizzarsi al fine di ripristinare un sistema economico distrutto ed un sistema di sicurezza tale da garantire il contenimento dell'espansionismo sovietico che incombeva su un'Europa occidentale fortemente indebolita.

Lungi dal voler soffermarsi, non sarebbe questa la sede, su aspetti eminentemente storico-politici, appare, però, necessario, ai fini dell'inquadramento successivo della parte prima del presente lavoro, concentrarsi - se pur brevemente e rapidamente - sulle tappe che hanno caratterizzato il percorso evolutivo non sempre costante dell'integrazione europea¹.

¹ Gli scritti sulle Comunità e sull'Unione Europea, sia a carattere monografico che contenuti su riviste del settore, sono piuttosto numerosi. Si indica di seguito una scelta di opere monografiche a carattere generale, nonché di commenti ai Trattati istitutivi. T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 2004; C. BERNARD, *The substantive law of the EU*, New York, 2004; G. BERNINI, *Profili di diritto delle Comunità europee*, Napoli, 1968; BERLITZ-NERGELIUS, *General Principles of European Community Law*, The Hague, 2003; P. BIRKINSHAW, *European public law*, London, 2003; J. BOULOUIS, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Paris, 1993; N. CATALANO, *Manuale di diritto delle Comunità europee*, Milano, 1965; L. DANIELE, *Il diritto materiale della Comunità economica europea*, Milano, 2000; L. DANIELE, *Dal piano Shumanal progetto di costituzione per l'Europa. Sistema Istituzionale-Ordinamento-Tutela Giurisdizionale*, Milano, 2004; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2004; U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2004; L. FERRARI BRAVO, *Lezioni di diritto delle Comunità europee*, Napoli, 1997; U. LEANZA, *Saggi di diritto delle Comunità europee*, Napoli, 1981; LINDE PANIAGUA-MELLADO PRADO, *Iniciación al derecho de la Unión Europea: adaptada al Tratado de Niza*, Madrid, 2003; K. LIPSTEIN, *The law of European Economic Community*, London, 1974; P. MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2003; R. MONACO, *Diritto delle comunità europee e diritto interno*, Milano, 1967; R. MONACO, *Scritti di diritto europeo*,

Nell'immediatezza della fine del secondo conflitto mondiale e della imminente ricostruzione di paesi ridotti allo stremo e con dei sistemi di governo sgretolati, due furono le esigenze primarie che si posero nel difficile compito di organizzare una gestione post-bellica che nell'animo degli americani doveva avere una forte connotazione interventista per gli Stati Uniti, ma nello stesso tempo avrebbe dovuto consentire una rapida "exit-strategy" ed un'autosufficienza dell'Europa occidentale: l'esigenza di ristabilire delle economie in grado di essere autosufficienti ed un sistema di difesa che fosse in grado di evitare l'esplosione di altri conflitti nell'area.

In ragione di tali esigenze, si decise di procedere alla creazione di Istituzioni di respiro "sovranazionale" che potessero fungere da raccordo tra le potenze alleate vincitrici del conflitto ed i singoli paesi che avrebbero aderito al piano di ricostruzione.

Una delle primissime istituzioni di respiro europeo fu l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica (che nel 1961 verrà denominata Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo in Europa), fondata nel 1948. Tale organismo fu necessario per la più funzionale gestione degli aiuti finanziari erogati dagli Stati Uniti attraverso il più colossale piano finanziario fino ad allora mai approvato e che verrà ricordato come "piano Marshall", destinato alla ricostruzione post-bellica ed alla riorganizzazione di economie liberali in Europa. Sul piano della difesa venne creata, sempre nel 1948, l'Unione Europea Occidentale, seguita dalla NATO - sotto la leadership statunitense - fondata nel 1949. Nello stesso periodo, a seguito della nota "dichiarazione Shuman"

Milano, 1972; R.MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale, Il Diritto dell'integrazione europea*, Torino, 1975; R.MONACO, *Lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milano, 1975; M.PANEBIANCO, *Introduzione al diritto comunitario europeo*, Salerno, 1986; M.PANEBIANCO, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 2009; M.PANEBIANCO, *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Salerno, 2009; M.PAPADOPOULOU, *Principes généraux du droit et droit communautaire*, Athens-Bruxelles, 1996; F.POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2004; M.R.SAULLE, *Diritto comunitario e diritto internazionale privato*, Napoli, 1983; G.STROZZI, *Diritto dell'Unione europea, Parte istituzionale dal Trattato di Roma al Trattato di Nizza*, Torino, 2001; G.TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2005; A.TIZZANO, *Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2000; A.TIZZANO, *Trent'anni di diritto comunitario*, in *Prospettive europee*, Bruxelles, 1981; F.USHER, *General Principles of the EC law*, London, 1983; ZANGHI'-PANELLA, *Le istituzioni e politiche comunitarie*, Roma, 1989;

del Ministro degli Esteri francese, cominciarono gli sforzi diplomatici per giungere alla composizione di un nucleo di paesi europei integrati attorno ai due principali paesi ex belligeranti, Francia e Germania, finalizzato ad evitare il ripetersi di situazioni di conflitto fra i due paesi che potessero, a catena, coinvolgere gli altri Stati dell'Europa occidentale. Si decise di seguire l'approccio consistente nella costruzione di organismi ed istituzioni sovranazionali di natura essenzialmente economica, attraverso il c.d. "metodo Monnet", che prevedeva la costituzione progressiva di organismi che fossero in grado di creare, prima una reale solidarietà fra i paesi europei e poi una serie di basi comuni per consentire uno sviluppo economico integrato. Seguendo tale metodo, furono costituite la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio nel 1952 e, successivamente, si giunse alla conclusione dei Trattati di Roma del 25 marzo 1957 istitutivi della Comunità Economica Europea e dell' Euratom. E' evidente, dunque, che la sensibilità dei c.d. "padri d'Europa", i Capi di Stato e di Governo dell'epoca, fosse nel contempo lungimirante e realista nel porre al centro delle esigenze di pace della "nuova Europa" la questione delle risorse naturali, fortemente legate allo sviluppo economico. Ciò non a caso, considerati i problemi che avevano avuto ad oggetto il controllo dei bacini minerari al confine franco-tedesco e che furono fra le principali cause scatenanti il conflitto mondiale. In altri termini, ancor prima di immaginare istituzioni sovranazionali di taglio eminentemente comunitario e con i caratteri propri delle Organizzazioni di integrazione, coloro che si trovarono ad avere le redini del futuro del continente furono fortemente intenzionati a risolvere ogni possibile ulteriore conflitto creando nell'immediatezza un organismo comune che sovrintendesse ai problemi connessi allo sfruttamento delle risorse naturali necessarie allo sviluppo economico, non solo e non tanto dei singoli paesi, quanto dell'intera area occidentale.

Il 25 marzo del 1957, a Roma, vennero firmati dai sei paesi fondatori e già membri della CECA (Francia, Germania, Belgio, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) i Trattati istitutivi della Comunità Economica Europea e dell' Euratom, la Comunità europea per l'energia atomica. I Trattati, entrati

in vigore nel 1958, segnano un passo decisivo per il futuro sviluppo, non solo economico-produttivo, ma anche politico dell'Europa occidentale, oltre ad essere valutati da molti osservatori in epoche successive quasi come un "miracolo politico" ovvero la realizzazione di un progetto, o quantomeno delle basi di un progetto, che solo fino a qualche anno prima nessuno aveva immaginato potesse concretizzarsi.

L'obiettivo era quello di creare una unione doganale, affiancata da una politica agricola comune ed un sistema di cooperazione in altri ambiti, con il fine di tentare di costruire un mercato comune. L'assetto istituzionale che i Trattati di Roma disegnano per la Comunità prevede il Consiglio composto dai Ministri rappresentanti del governo di ciascuno degli Stati membri, a cui è attribuito il compito di approvare, sulla base di un consenso unanime, le proposte della Commissione, solo in alcuni casi consultando l'assemblea parlamentare composta da membri delegati dai parlamenti nazionali degli Stati membri. Solo successivamente (nel 1976) sarà prevista l'elezione diretta a suffragio universale dei membri di quello che, solo con l'Atto Unico europeo, verrà denominato Parlamento europeo, con l'obiettivo di raggiungere una maggiore legittimazione democratica delle decisioni delle istituzioni comunitarie, che ha, tuttavia, provocato un allontanamento dei parlamenti nazionali dalle istituzioni europee, non essendo più direttamente coinvolti nella designazione di propri rappresentanti in seno all'assemblea parlamentare comune.

Altro passo fondamentale del percorso di integrazione europeo è costituito dall'Atto Unico europeo del 1986, che ha dato un decisivo impulso al completamento del mercato interno, fissandone anche un limite temporale per la realizzazione (1992) e dotando la Comunità degli strumenti per raggiungere tale obiettivo attraverso l'introduzione di un sistema di voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio, per l'adozione di gran parte della legislazione necessaria alla realizzazione dell'obiettivo. L'Atto Unico introduce anche la "*co-operation procedure*" che attribuisce un peso

maggiore al ruolo del Parlamento rispetto alla procedura della mera consultazione fino ad allora utilizzata.

La caduta del muro di Berlino nel 1989 e la fine della guerra fredda ridisegnano lo scenario geopolitico dell'Europa ed aprono la strada alla costruzione di quella che sarà la futura Unione, determinando l'adozione di decisioni fondamentali che si traducono in un'accelerazione del percorso integrazionista e che - nell'immediato - portano la Comunità Economica Europea alla Comunità Europea. Con il Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio del 1992, si allarga ampiamente il raggio d'azione della Comunità attraverso l'attribuzione nel "primo pilastro" di competenze esclusive e del compito, che costituirà la principale sfida del percorso unionistico, di giungere alla creazione di una moneta unica. Nello schema rinnovato di Maastricht si prevedono altri due "pilastri": il secondo, comprendente la politica estera e di sicurezza comune (PESC-PESD), ed il terzo concernente il settore della giustizia ed affari interni. Il Trattato conserva un carattere intergovernativo nelle decisioni prese nell'ambito del secondo e terzo pilastro: il processo decisionale prevede, infatti, il raggiungimento di deliberazioni a consenso unanime in seno al Consiglio, mentre resta fortemente limitato il ruolo del Parlamento europeo, della Commissione e della Corte di Giustizia. In ogni caso al Parlamento europeo restano le prerogative nell'approvazione del bilancio così come, nelle materie riguardanti il primo pilastro, la procedura di "co-decisione" con il Consiglio attribuisce al Parlamento un certo ruolo nel processo decisionale europeo. L'entrata in vigore del Trattato di Maastricht è stata caratterizzata da un percorso piuttosto difficile. Un primo referendum in Danimarca (giugno 1992) fu segnato dalla prevalenza dei voti contrari (50,7 %); solo dopo l'adozione nel Consiglio Europeo di Edimburgo (dicembre 1992) di un testo separato per la Danimarca, senza, tuttavia, modificare il Trattato, il secondo referendum del maggio 1993 diede esito positivo.

L'evoluzione dell'assetto comunitario vive un'ulteriore progressione con la firma, nell'ottobre 1997, del Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1 maggio 1999. Il Trattato compie un'operazione di "comunitarizzazione" di alcune parti del terzo pilastro in materia di immigrazione, asilo e cooperazione giudiziaria in materia civile, attribuendole alla sfera di legislazione comunitaria. Inoltre, incorpora nel Trattato il c.d. "acquis" di Shengen sulla eliminazione dei controlli alle frontiere per i cittadini comunitari, realizzando concretamente il principio di libera circolazione delle persone. Anche il Parlamento europeo con il Trattato di Amsterdam guadagna ulteriori poteri nell'ambito della procedura di "co-decisione", nel tentativo di consentire una perequazione del ruolo dello stesso con quello del Consiglio in alcuni ambiti.

Il principale obiettivo del Trattato di Nizza (firmato il 26 febbraio del 2001) è, invece, quello di adattare le istituzioni al futuro allargamento dell'Unione a dodici nuovi Stati membri, in particolare attraverso l'adattamento del peso dei voti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri nell'ambito del Consiglio e limitando la struttura della Commissione. Ancora una volta viene esteso il ruolo del Parlamento, attraverso l'ampliamento ad altri ambiti della procedura di co-decisione e conferendo al Parlamento lo stesso potere decisionale attribuito al Consiglio. Ancora una volta, anche per il Trattato di Nizza, c'è stato un processo di ratifica non semplice, questa volta a causa della bocciatura referendaria in Irlanda, che, solo a seguito dell'adozione di una dichiarazione successiva, sarebbe giunta all'approvazione referendaria nell'ottobre 2002. All'epoca dell'entrata in vigore del Trattato di Nizza, nel 2003, l'Unione europea era composta da quindici membri, in meno di quattro anni l'Unione si sarebbe ampliata con l'adesione di dieci nuovi membri nel 2004 ed altri due nel 2007 fino ad arrivare al numero attuale di ventisette Stati membri.

Il massiccio allargamento della *membership* dell'Unione, che ha senza dubbio avuto un impatto significativo sulle istituzioni e sulle procedure decisionali delle stesse, era già in via di pianificazione al tempo dei negoziati per i Trattati di Amsterdam e di Nizza. Tuttavia, a dispetto

della pressione risultante da un ambizioso calendario di futuro allargamento, la conferenza intergovernativa di Amsterdam non fu in grado di risolvere i più complicati problemi di natura istituzionale, tanto da determinare l'insoddisfazione di alcuni Stati per i mancati risultati raggiunti al termine della conferenza. Uno dei principali motivi di divergenza nella conferenza di Amsterdam fu quello che riguardava la composizione della Commissione. Le stesse divergenze che emergeranno, quasi come un "*dejà-vu*", anche nelle successive conferenze per l'adozione del Trattato di Nizza, del Trattato costituzionale di Roma e del Trattato di Lisbona. Fu, infatti, sulla base dei protocolli aggiuntivi del Trattato di Amsterdam che si riunì la conferenza intergovernativa per la conclusione del Trattato di Nizza. I cinque argomenti principali oggetto di discussione furono l'ampiezza della Commissione, il peso dei voti all'interno del Consiglio, la possibile estensione della procedura di voto a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio, l'organizzazione della Corte di Giustizia e la facilitazione della procedura di cooperazione rafforzata fra alcuni Stati membri. Nella conferenza intergovernativa si cercò di fornire delle risposte adeguate ai cinque problemi summenzionati, tuttavia, il risultato non fu dei migliori dal momento che un certo numero di Stati membri, non soddisfatti del risultato, portarono la conferenza intergovernativa ad adottare, nel dicembre 2000, la "Dichiarazione di Nizza". In tale dichiarazione si auspicava "*un profondo ed ampio dibattito sul futuro dell'Europa*" tale da definire, fra le altre, alcune questioni (come stabilire e monitorare una precisa delimitazione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri secondo il principio di sussidiarietà, lo status della Carta dei diritti fondamentali, una semplificazione dei Trattati per renderli più chiari e meglio comprensibili, il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'architettura europea).

Durante il secondo semestre del 2001, sotto la presidenza belga, il Consiglio decise di lavorare più intensamente al fine di raggiungere un accordo sui punti evidenziati dalla Dichiarazione di Nizza, gettando le basi per la costituzione di una "Convenzione sul futuro dell'Europa". Sulla scorta di tale iniziativa, nel dicembre 2001 il Consiglio europeo, su proposta del premier belga, adottò la

“Dichiarazione di Laeken”, secondo la quale *“l’Unione ha bisogno di evolversi verso una maggiore democrazia, trasparenza ed efficienza”*, risolvendo alcuni dei principali nodi quali la vicinanza dei cittadini alle istituzioni, il ruolo della politica europea in un’Unione allargata, lo sviluppo dell’Unione come fattore di stabilizzazione e modello nel nuovo mondo multipolare. La Dichiarazione si pose, dunque, vari obiettivi, fra i quali certamente vi era la semplificazione e riorganizzazione dei Trattati esistenti nonché l’anelito a dotarsi di un testo costituzionale dell’Unione. Alcuni degli elementi fondanti della dichiarazione di Laeken del 2001 riflettono pienamente le considerazioni che da alcuni anni preoccupano i leader politici nazionali e le stesse istituzioni europee: il fatto cioè che l’integrazione europea è stata vista sempre con meno entusiasmo da parte dei cittadini europei. Del resto, se si considera il percorso dell’integrazione più recente, in questa sede pur brevemente analizzato, l’Europa del 2001 è quella che esce da due bocciature referendarie delle modifiche operate ai Trattati, nel 1992 in Danimarca e nel 2001 in Irlanda. I dati sulla partecipazione popolare alle elezioni del Parlamento europeo sono un altro termometro della percezione dell’Europa e del suo percorso di integrazione da parte dei cittadini, e tali dati dimostrano un preoccupante declino: dal 63 % delle prime elezioni del 1979, al 49.8% delle elezioni del 1999. In più, lo stesso metodo di modifica dei Trattati attraverso le conferenze intergovernative subì molte critiche in alcune sedi, soprattutto da parte del Parlamento europeo, perché bollato come troppo riservato ed elitario. In ogni caso, il metodo delle conferenze intergovernative è ineliminabile e legalmente richiesto dai Trattati. Tuttavia, nel 2001 il Consiglio Europeo decise che la successiva conferenza intergovernativa sarebbe stata preceduta da una Convenzione. Questo tipo di struttura fu creata nel 1999-2000 per preparare la bozza della Carta dei diritti fondamentali, testo che venne poi approvato e proclamato dal Parlamento europeo, Consiglio e Commissione a Nizza il 7 dicembre del 2000.

Il modello di Convenzione pensato per il “futuro dell’Europa”, rappresenta un modello aperto, non chiuso negli usuali negoziati dei rappresentanti e dei diplomatici degli Stati membri, ma accessibile

anche ai rappresentanti democraticamente eletti negli Stati membri, al fine di aprire il dibattito sul futuro dell'Europa anche all'opinione pubblica. Su queste basi, fu deciso che la Convenzione sul futuro dell'Europa non fosse composta soltanto dai rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri e della Commissione, bensì anche da rappresentanti dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo. Sarebbe stata presieduta dall'ex Presidente della Repubblica francese Giscard d'Estaing affiancato dai vice-presidenti Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene. I dieci Stati "nuovi entranti" ed i tre candidati all'adesione sarebbero stati rappresentati e coinvolti nei lavori della Convenzione. In tutto la Convenzione raggruppò più di duecento persone, dei quali due terzi rappresentati da Parlamentari eletti, e solo il 25% dei membri nominati dai governi degli Stati membri. Il mandato affidato alla Convenzione dalla dichiarazione di Laeken, fu piuttosto vago: *"considerare le principali esigenze del futuro sviluppo dell'Unione, cercare di elaborare le possibili risposte e stendere un documento finale comprendente le varie possibili opzioni o raccomandazioni in caso di raggiungimento di un consenso.."*. Tale documento finale avrebbe dovuto fornire un punto di partenza per la discussione in una conferenza intergovernativa che avrebbe poi dovuto adottare la decisione finale.

La Convenzione, aperta nel febbraio 2002, terminò i lavori circa un anno e mezzo dopo, nel luglio 2003, con la stesura di una bozza di Trattato *"che adotta una Costituzione per l'Europa"*, costituendo undici gruppi di lavoro² e tre gruppi ("circoli") di discussione sulla Corte di Giustizia, le procedure di bilancio e le risorse dell'Unione. In ossequio alla finalità di democraticità e trasparenza, tutte le riunioni della Convenzione e dei suoi organi furono pubbliche così come i suoi documenti³. Tutti i lavori della Convenzione furono preparati dal c.d. "Presidium", composto da

² Gli undici gruppi di lavoro furono istituiti sulla sussidiarietà, sulla carta dei diritti fondamentali, sulla personalità giuridica dell'Unione, sui Parlamenti nazionali, sulle competenze complementari, sulla *governance* economica, sull'azione esterna, sulla difesa, sulla semplificazione, sulla libertà, sicurezza e giustizia e sulle politiche sociali.

³ Consultabili sul sito <http://european-convention.europa.eu>

dodici membri, più un invitato per ogni Paese di nuova adesione. Tale organo ha avuto un ruolo cruciale nella preparazione delle documentazioni e delle bozze dei testi da adottare che sarebbero stati poi sottoposti alla sessione plenaria della Convenzione. Il progetto di “Trattato costituzionale”, nella denominazione proposta da Giscard d’Estaing, avrebbe fuso i Trattati sulla Comunità Europea e sull’Unione Europea in un unico testo, con l’obiettivo di creare una nuova Unione Europea dotata di propria personalità giuridica. La prima parte di bozze provvisorie del testo fu presentata dal Presidium nel febbraio 2003, da quel momento in poi si assistette ad una accelerazione del progetto attraverso la discussione di molti emendamenti proposti dai membri della Convenzione, poi discussi e commentati dal Presidium, prima di giungere all’assemblea plenaria. Molte delle proposte furono progressivamente discusse e approvate ed una prima bozza di Trattato “*che adotta una Costituzione per l’Europa*”, priva tuttavia della parte più ampia, la parte III, venne sottoposta all’approvazione della Convenzione alla fine di maggio 2003.

Il testo, provvisorio ed ancora parziale, venne presentato dal Presidente della Convenzione ai capi di Stato e di governo il 20 giugno 2003 nel meeting di Tessaloniki. La bozza venne poi rapidamente completata con l’inserimento della corposa Parte III ed approvata a larga maggioranza dalla Convenzione nella sessione plenaria del 10 luglio 2003 e, qualche giorno dopo, fu ufficialmente trasmessa al Presidente del Consiglio europeo. La bozza redatta dalla Convenzione fu la base per i successivi lavori della Conferenza intergovernativa convocata a Roma per l’ottobre 2003 dall’allora Presidenza italiana. La prima riunione tenuta dai Ministri degli affari esteri dell’Unione, affiancati da due rappresentanti della Commissione e due del Parlamento europeo, oltre agli osservatori dei paesi candidati all’adesione (Bulgaria, Romania e Turchia), decise che la Conferenza si sarebbe successivamente riunita a livello di capi di Stato e di governo (che si riuniranno per cinque volte) con un lavoro preparatorio a livello di Ministri degli esteri (che si riuniranno per nove volte). Alla diplomazia fu lasciato lo spazio per sole due riunioni, tenutesi a Roma durante la Presidenza italiana

ed a Dublino durante la successiva Presidenza irlandese, ma non furono in tali sedi né discussi né negoziati testi e bozze del Trattato.

Il testo licenziato dalla Convenzione presentò numerosi problemi da un punto di vista giuridico tanto da indurre la Conferenza intergovernativa a nominare un gruppo di esperti per un vaglio di conformità giuridica della bozza di Trattato, forse anche in ragione dell'assenza della previsione di un *panel* di esperti giuristi all'interno dei lavori della Convenzione. Il gruppo nominato comprendeva venticinque esperti degli Stati membri, della Commissione e del Parlamento europeo, presieduto dal Direttore Generale dell'Ufficio Affari Legali del Consiglio. A seguito della revisione operata dal gruppo di esperti, la Conferenza intergovernativa si concentrò su alcuni aspetti riguardanti in particolare l'assetto istituzionale, la procedura di voto a maggioranza qualificata, la composizione della Commissione e la nuova struttura della Presidenza del Consiglio, aspetti che non avevano ricevuto un consenso unanime durante i lavori della Convenzione. Vennero apposte alcune modifiche nei settori della difesa e riguardo al sistema di voto a maggioranza qualificata nel settore giustizia ed affari interni (ex terzo pilastro). Il testo fu approvato nel giugno 2004 e solennemente firmato a Roma il 29 ottobre 2004.

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa ricomprendeva tutti gli esistenti Trattati e li riformula in un singolo testo, snellendo le norme riguardanti strumenti giuridici e procedure e codificando alcuni principi affermatisi nel tempo. Del resto, fino al 2004, i Trattati del 1957 erano stati emendati ed ampliati per ben quindici volte, con il risultato di avere complessivamente 2.800 pagine contenute in diciassette fra Trattati ed Atti, tre personalità giuridiche e differenti procedure decisionali. Ben si comprende, dunque, come una delle principali finalità del Trattato costituzionale fosse quella di garantire una semplificazione del sistema e di consentire una maggiore comprensione del testo dei Trattati ai cittadini dell'Unione.

Tuttavia, il metodo che la Convenzione decise di seguire fu un metodo “abrogazionista”, che procedeva alla abrogazione dei precedenti Trattati ed alla sostituzione con un singolo testo. Il problema di tale scelta fu che essa importava un nuovo processo di ratifica da parte degli Stati membri di un testo che riprendeva i testi già esistenti, senza nessuna modifica sostanziale delle previsioni contenute nei precedenti Trattati. L’esigenza di un nuovo processo di ratifica da parte degli Stati membri, aprì indubbiamente la strada agli “euro-scettici” nel criticare il nuovo Trattato costituzionale, ritenendo che lo stesso conferisse all’Unione nuovi e più ampi poteri, molte volte strumentalizzando tale orientamento per fini unicamente riferibili alla politica interna di alcuni Stati membri.

L’obiettivo del Trattato costituzionale era quello di puntare ad “un Trattato, una personalità giuridica, un pilastro”, ricomprendendo al suo interno i due principali Trattati esistenti (sulla Comunità Europea e sull’Unione Europea), così come tutti gli altri Trattati e protocolli precedentemente entrati in vigore, raggruppandoli all’interno di un unico testo “costituzionale” europeo e lasciando da parte solo il Trattato Euratom⁴.

Il Trattato costituzionale fu strutturato in tre parti. La prima parte, composta da circa sessanta articoli, comprendeva gli elementi principali dell’Unione, i valori, gli obiettivi, i diritti dei cittadini, le competenze dell’Unione, le istituzioni, gli strumenti giuridici, le finanze e la *membership*. La parte seconda, costituita da cinquantaquattro articoli, riproduceva quasi integralmente, ad eccezione di alcune piccole modifiche, la Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea, così come adottata a Nizza nel 2000. La parte terza, la più corposa con 322 articoli, conteneva i dettagli dell’azione interna ed esterna dell’Unione attraverso le competenze alla stessa conferite⁵. La gran

⁴ J.C.PIRIS, *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*, Cambridge, 2010.

⁵ Cfr. sul tema F.MAYER, *Competences reloaded? The vertical division of power in the EU after the new European Constitution*, in *Altneuland: The EU Constitution in a contextual perspective*, Jean Monnet Working paper 5/04, su www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-16.pdf.

parte furono una semplice riproduzione, senza alcuna modifica sostanziale, delle previsioni dei precedenti Trattati. La parte quarta, infine, era formata da disposizioni di carattere generale e dalle disposizioni finali.

Giuridicamente, ed a dispetto della sua connotazione “costituzionale”, il Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, resta un Trattato approvato da Stati sovrani e come tale soggetto alla ratifica di tutti gli Stati membri ai fini della sua entrata in vigore. Da un punto di vista del diritto internazionale, l’Unione Europea non ha dunque ricevuto l’attribuzione di una “sovrànità” che resta prerogativa degli Stati membri, non ha ottenuto il riconoscimento della cosiddetta “*Kompetenz-Kompetenz*”⁶, non ha acquisito il potere di definire l’estensione dei propri poteri. La competenza, così come il sigillo della sovranità, continua ad appartenere ai “Signori dei Trattati”, cioè agli Stati membri, titolari del potere di negoziare con gli altri soggetti del diritto internazionale le limitazioni alla propria sovranità. In altri termini, l’Europa non diventa con il Trattato costituzionale più di ciò che già era, cioè un’organizzazione regionale composta da Stati sovrani e non già un’entità statale. Tuttavia, è vero anche che l’Unione Europea ha progressivamente sviluppato al suo interno un ordine quasi costituzionale, riprendendo ciò che già la Corte di Giustizia fin dal 1964 aveva definito un “nuovo ordine giuridico”⁷ fondato su una base legale comune fornita dal Trattato, in ragione della quale gli Stati hanno limitato la propria sovranità in svariati campi.

L’aspetto essenziale di tale “nuovo ordine” è rappresentato, in particolare, dalla “primazia” del diritto comunitario sul diritto dei singoli Stati membri e l’effetto diretto che alcuni tipi di norme hanno nell’ordinamento nazionale dei singoli Stati membri. Siffatta realtà giuridica, ovvero

⁶ Sul tema, P. OREBECH, *The EU competency confusion: limits, “extention mechanisms”, split power and institutional clashes*, in *Journal of Transnational Law and Policy*, 2003, pp.99ss.

⁷ Cfr. Sent 13 novembre 1964, ricorsi n. 90/63 e n. 91/63 Commissione contro Lussemburgo e Belgio, nonché la nota Sentenza Costa contro Enel n. 6/64.

l'esistenza di una sorta di "Costituzione" in senso materiale, verrà resa molto più esplicita ed evidente dalla cosiddetta "Costituzione per l'Europa".

Anche se il Trattato costituzionale non può rappresentare una "rivoluzione giuridica", dal momento che non ha modificato né la natura dell'Unione né la natura dei rapporti fra l'Unione stessa e gli Stati membri, è apparso, comunque, come una grande novità e, come tale, è stato presentato sia dai fautori che dagli oppositori. L'unico indiscutibile risultato è stato quello di presentarsi al pubblico come una grande intuizione ed innovazione politica, come un passo nuovo e politicamente simbolico della storia dell'Unione Europea, lo stesso termine "Costituzione" ha avuto un potente effetto politico. Tuttavia, anche in ragione dell'utilizzo di tali terminologie, il Trattato costituzionale ha provocato una sorta di "*shock*", che ha dimostrato la maggiore ampiezza politica dell'esperimento costituzionale rispetto alla natura giuridica ed ai contenuti sostanziali del Trattato.

Su queste basi, il Trattato venne avviato al processo di ratifica e ben quindici Stati decisero di affidare ai propri Parlamenti nazionali l'autorizzazione alla ratifica, quattordici dei quali ottennero l'autorizzazione entro il settembre 2006, la Svezia e la Repubblica Ceca ritardarono il processo di ratifica, mentre nove governi decisero di avviare le procedure di ratifica mediante referendum popolare. Due per ragioni costituzionali (Danimarca e Irlanda) e gli altri sette (Lussemburgo, Francia, Olanda, Spagna, Polonia, Portogallo e Gran Bretagna) per ragioni politiche. Nel 2005, quattro di questi paesi organizzarono dei referendum, due dei quali ebbero esito positivo (in Spagna e Lussemburgo) e due negativo (Francia e Olanda).

Il rigetto referendario in due paesi fondatori e da sempre centrali nel percorso dell'integrazione europea, fu percepito in Europa e fuori dall'Europa come un terremoto politico ed un pesante freno al percorso dell'integrazione europea. Il Consiglio Europeo, riunitosi nel giugno 2005, discusse la questione lasciando alla scarna dichiarazione finale il laconico impegno di ridiscutere lo stato del processo di ratifica del nuovo Trattato entro la metà dell'anno successivo. Il Consiglio Europeo del

giugno 2006 estese nuovamente il periodo di riflessione, se pur affidando precisi compiti alla futura presidenza tedesca del primo semestre 2007⁸.

I dibattiti fra i capi di Stato e di governo successivi alla duplice bocciatura referendaria del Trattato costituzionale evidenziarono l'impossibilità politica di una ratifica del testo, senza modifiche, da parte di tutti gli Stati membri. Tuttavia, una gran parte dei capi di Stato e di governo riteneva che fosse politicamente necessario rafforzare l'Unione, soprattutto nel campo della democratizzazione dei processi decisionali, e che fosse prioritario rinegoziare ed adottare un nuovo Trattato prima possibile, anche per porre rimedio a ciò che, agli occhi della comunità internazionale, poteva presentarsi come un fallimento dell'intero processo di integrazione europea. I due principali problemi furono quelli di stabilire una tempistica per la negoziazione e conseguente approvazione del nuovo Trattato e di individuare i contenuti dello stesso. Tali compiti vennero affidati alla Presidenza di turno tedesca. Nel primo trimestre l'approccio della Presidenza tedesca fu estremamente cauto, anche in considerazione delle imminenti elezioni presidenziali in Francia (uno dei due paesi che avevano bocciato il Trattato) ed in considerazione del fatto che uno dei principali candidati, Nicolas Sarkozy, aveva preso posizione in favore di un "Trattato semplificato" o "Trattato leggero", che potesse essere ratificato attraverso la procedura parlamentare escludendo, in tal modo, un nuovo ricorso allo strumento referendario.

La Presidenza tedesca avviò una serie di consultazioni soprattutto con i principali candidati alla Presidenza della Repubblica francese, costituì un gruppo di esperti con il mandato di tentare di elaborare struttura e contenuti di un nuovo possibile Trattato. Un Trattato che avrebbe dovuto essere accettabile sia per i diciotto paesi che avevano in quella fase già ratificato il testo costituzionale, sia per Francia ed Olanda, i cui popoli avevano rigettato il testo, ma anche per i residui sette Stati

⁸ Consiglio europeo del 15-16 giugno 2006, conclusioni della Presidenza: "(...) La Presidenza presenterà un rapporto al Consiglio europeo durante il primo semestre 2007, basato sulle ampie consultazioni con gli Stati membri. Tale rapporto dovrà contenere una relazione sullo stato delle discussioni riguardo al Trattato costituzionale e sui possibili sviluppi futuri (...)".

membri per i quali era ancora in corso il processo di ratifica, in particolare da Regno Unito, Polonia e Repubblica Ceca, paesi nei quali l'opinione pubblica o i governi erano considerati scettici nell'approvazione del Trattato costituzionale. Nel Regno Unito, ad esempio, un referendum sull'approvazione del Trattato era già stato annunciato e molti degli osservatori prevedevano che, quale che fosse l'ampiezza o il contenuto dello stesso, difficilmente si sarebbe concluso con un voto positivo. Non sarebbe stato semplice far quadrare il cerchio su un nuovo Trattato, con la consapevolezza che un nuovo rigetto avrebbe aggravato le considerazioni sulla incapacità dell'Europa di progredire nel processo di integrazione. Il punto di partenza fu l'analisi dei fattori che avevano determinato la bocciatura in Francia ed in Olanda. In entrambi i casi, era evidente che il rigetto era riconducibile sia a motivi interni che a fattori di natura "europea". Quanto alla dimensione dei fattori di natura esterna, per quel che riguardava le preoccupazioni sull'allargamento dell'Unione e sul rapporto fra integrazione europea e globalizzazione, nulla poteva essere risolto se non attraverso una maggiore informazione sulle finalità del Trattato. Gran parte dei voti contrari espressi in entrambi i paesi, era dovuta principalmente ad una sorta di "*misunderstanding*" sui termini utilizzati nel Trattato ed all'enfasi eccessiva posta su termini quali "Costituzione", "legge europea", "Ministro degli affari esteri", oltre ad alcune dichiarazioni come quella di Giscard d'Estaing sul paragone del lavoro della Convenzione con quello svolto a Philadelphia per la creazione degli Stati Uniti d'America che forse furono fraintese, determinando la convinzione che il "simbolismo" della Costituzione potesse mettere in discussione l'identità nazionale degli Stati membri.

Il realtà, il contenuto giuridico del Trattato costituzionale è ben lontano dal rivoluzionare il carattere specifico dell'Unione e dei suoi rapporti con gli Stati membri. Tuttavia, nel corso della Presidenza tedesca, iniziò lentamente a manifestarsi una linea di possibile condivisione tra i diciotto Stati che avevano già ratificato il Trattato ed i nove mancanti. Per il primo gruppo di paesi qualsiasi testo futuro avrebbe dovuto conservare, il più possibile, l'intento riformatorio contenuto nel fallito

tentativo di Trattato costituzionale. Per il secondo blocco di paesi, invece, in particolare per Francia, Olanda ma anche Gran Bretagna, Repubblica Ceca, Danimarca e Polonia, un nuovo Trattato avrebbe dovuto presentarsi come diverso dal Trattato di Roma, in particolare divergendo dal concetto di “Costituzione europea” sia nel nome che nel contenuto. Ciò venne particolarmente rimarcato dal Presidente della Repubblica francese Sarkozy all’indomani della sua elezione nel maggio 2007. Tuttavia, su tali basi fu poi possibile iniziare a delineare una soluzione alla *empasse* creatasi con la mancata ratifica del Trattato di Roma. L’esigenza rappresentata da alcuni paesi come Francia, Olanda e Regno Unito era quella di evitare il metodo “abrogazionista”, procedendo ad una modifica dei Trattati esistenti con il metodo classico già utilizzato nel corso della precedente evoluzione del percorso di integrazione (Atto Unico europeo, Trattato di Maastricht, Trattato di Amsterdam, Trattato di Nizza) attraverso l’emendamento dei Trattati precedenti senza la loro abrogazione. Ciò significava, in buona sostanza, rinunciare al concetto di “costituzionalizzazione” dell’Unione, anche attraverso la eliminazione di qualsiasi riferimento testuale alla “Costituzione”, alla bandiera, all’inno, insomma a tutti quei riferimenti che, anche simbolicamente, potevano evocare la trasformazione dell’Unione Europea in un’entità statale. Dinanzi alle richieste dei paesi “non ratificanti”, la Presidenza tedesca, attraverso una serie di incontri bilaterali durante il semestre ed una non facile limatura del testo siglato a Roma nel 2004, riuscì a presentare un nuovo testo per il Consiglio europeo del giugno 2007 che avrebbe dovuto affidare il mandato alla Conferenza intergovernativa per la definizione del nuovo Trattato. Ed il mandato affidato alla Conferenza intergovernativa fu effettivamente molto stringente; richiedeva, infatti, di stilare un nuovo Trattato che avrebbe “emendato” i Trattati esistenti e che avrebbe dovuto abbandonare il concetto di “Costituzione”. Il Trattato sull’Unione Europea ed il Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, che costituiranno poi il corpo del nuovo Trattato, non avrebbero dovuto avere un carattere costituzionale, il termine “Ministro degli affari esteri dell’Unione” avrebbe dovuto essere sostituito dal termine “Alto Rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza”, i

termini “legge europea” e “legge quadro europea” avrebbero dovuto essere abbandonati riprendendo la classificazione tradizionale degli atti legislativi dell’Unione (Regolamento, Direttiva, Decisione), gli articoli concernenti l’inno, la bandiera ed il motto avrebbero dovuto essere eliminati.

Il mandato alla Conferenza intergovernativa evidenziò anche il contenuto e la struttura del futuro Trattato. Il metodo di emendamento del Trattato sull’Unione Europea fu quello di elencare le modifiche da apportare, evidenziando che, in assenza di indicazioni nel mandato, il testo esistente sarebbe rimasto invariato. Per quanto riguarda il Trattato sul funzionamento dell’Unione, esso sarebbe stato emendato attraverso il metodo opposto a quello prescelto per il TUE, a causa dell’ampiezza di tale Trattato e del numero delle modifiche richieste, inserendo tutte le modifiche concordate in seno alla Conferenza intergovernativa del 2004, elencando il mandato solo le modifiche introdotte rispetto al testo del 2004.

Per quel che riguarda le modifiche connesse all’abbandono dell’approccio “costituzionale” vennero, in primo luogo, inserite alcune disposizioni esplicative del rapporto fra i due Trattati e degli obiettivi del TFUE. Riguardo agli obiettivi dell’Unione vennero distinte, in maniera più chiara, le disposizioni riguardanti il mercato interno e quelle concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, venne inserito un nuovo paragrafo sull’unione economica e monetaria ed all’interno del paragrafo sulle relazioni esterne venne inserito un riferimento alla protezione dei cittadini da parte dell’Unione. In merito alla Carta dei Diritti Fondamentali, all’articolo 6 del TUE venne previsto che la stessa avesse il medesimo valore giuridico dei Trattati, con la precisazione che la stessa non estendeva le competenze dell’Unione. Anche riguardo al ruolo dei Parlamenti nazionali, oggetto di più dettagliata trattazione nel prosieguo del presente lavoro, venne inserita una nuova disposizione che ne sottolineava il ruolo all’interno dell’Unione, oltre all’estensione da sei ad otto settimane del periodo per esprimere parere motivato sul principio di sussidiarietà e della possibilità per gli stessi di obbligare la Commissione a riesaminare atti legislativi dell’Unione (adottati con la procedura di

co-decisione) sotto il profilo della rispondenza al principio di sussidiarietà. Quanto invece al sistema di votazione a “doppia maggioranza” in seno al Consiglio, venne deciso di far slittare l’entrata in vigore dal 1 novembre 2009 al 1 novembre 2014, con la possibilità a richiesta di un membro del Consiglio di continuare ad usare il sistema esistente fino al 31 marzo 2017.

Sulla base di tali modifiche, nei summenzionati settori ed in molti altri, il testo venne approvato per consenso dal Consiglio europeo che invitava la Presidenza ad adottare senza ritardo tutti i passi necessari all’apertura di una Conferenza Intergovernativa. Apertura che venne formalmente dichiarata dalla Presidenza portoghese nel luglio del 2007 e che vide un lavoro intenso di parecchi mesi di un gruppo di esperti legali dei ventisette Stati membri. Il testo, nuovamente limato e sottoposto anche al controllo di un gruppo di giuristi linguisti del Consiglio, per consentire la resa di un testo tradotto in ventitre lingue, venne solennemente firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007.

CAPITOLO II

LA NUOVA UNIONE E LE SFIDE DEL MONDO GLOBALIZZATO

Il testo adottato a Lisbona, tenuto in considerazione il percorso accidentato del precedente progetto di Costituzione, si può dire che accontenti nei suoi contenuti sia gli “euro-entusiasti” che gli “euro-scettici”, o meglio, essendo necessario dopo Lisbona ridefinire anche le categorie, sia gli “integrazionisti” che i “cooperazionisti”. Nessuno dei leader “euro-entusiasti” infatti può arrivare ad affermare la volontà di creare qualcosa che assomigli a degli “Stati Uniti d’Europa”, tuttavia, in molti hanno favorito una maggiore integrazione in determinate politiche e in alcuni settori, consapevoli dell’esigenza di un rafforzamento dell’integrazione regionale, al fine di aiutare i singoli paesi ed i propri cittadini a fronteggiare meglio le sfide che in tempi recenti pone lo scacchiere internazionale. Sono gli stessi, inoltre, che supportano fortemente l’adozione da parte dell’Unione di un effettivo potere sulla scena internazionale. D’altro canto, nessuno dei leader “euro-scettici” oppone resistenza all’Unione Europea, molti di essi accetterebbero alcuni ragionevoli progressi nell’ambito della cooperazione europea, ma rimarcano il fatto che l’Unione è e deve restare un’organizzazione internazionale, seppur particolare ed unica nel suo genere, nella quale gli Stati membri cooperano, in alcuni casi in maniera strettissima, ma preservando le proprie prerogative e caratteristiche di Stati nazionali sovrani e indipendenti. Entrambe le categorie con il Trattato di Lisbona raggiungono alcuni obiettivi, risultando il testo finale un’opera di equilibrio fra le due tendenze.

I “cooperazionisti” hanno ottenuto parecchi risultati, più politici che giuridici. L’idea di “Costituzione”, che era stata il maggiore successo degli “integrazionisti” viene definitivamente rimossa dalla terminologia e dalla sostanza del Trattato di Lisbona; inoltre, per la prima volta, il Trattato garantisce giuridicamente le funzioni essenziali degli Stati membri che devono essere rispettate dall’Unione ed autorizza espressamente uno Stato membro che ne faccia richiesta a recedere dal Trattato. Tutti i più sensibili settori quali politica estera, sicurezza e difesa, politica fiscale, rimangono di esclusiva competenza degli Stati membri o comunque soggetti al diritto di veto da parte di uno di essi; inoltre, per la prima volta, la possibilità di controllare il rispetto del principio di sussidiarietà è affidata ad entità estranee alle istituzioni europee, quali sono i parlamenti nazionali, con la possibilità di ricorrere alla Corte di Giustizia.

Gli “integrazionisti”, invece, hanno raggiunto un numero minore di obiettivi, ma concernenti punti di riforma sostanziale e concreta. Infatti, riguardo alla procedura di voto a maggioranza qualificata in Consiglio, essa viene allargata a molti casi, fermo restando il diritto di veto di ogni Stato nelle decisioni più sensibili ed importanti. Inoltre viene affidato un ruolo di maggior peso alle istituzioni c.d. “federali” quali Parlamento, Corte di Giustizia e Commissione, specialmente per quel che riguarda le materie dell’ex terzo pilastro, oltre ad un importantissimo potenziale ruolo delle nuove figure del Presidente del Consiglio europeo e dell’Alto rappresentante per la politica estera, anche se riesce difficile oggi prevederne l’effettivo successo. Infine, una maggiore possibilità di cooperazione fra gli Stati membri è aperta dal Trattato, soprattutto nei settori della politica di sicurezza e difesa e nelle materie dell’ex terzo pilastro.

Nel complesso, dunque, il Trattato di Lisbona contempera varie esigenze. Da un lato, fornisce all’Unione Europea un quadro giuridico che offre un migliore potenziale di progresso di tale forma di integrazione, inoltre, la gran parte dello spirito riformatore e delle novità introdotte dal tentativo di Trattato costituzionale restano intatte. Il Trattato, in altri termini, fornisce strutture, procedure e

meccanismi potenzialmente in grado di garantire all'Unione un maggiore sviluppo futuro. In più, senza significative modifiche delle competenze dell'Unione, rafforza la possibilità di maggiore integrazione delle politiche degli Stati membri ed attribuisce maggiore visibilità all'Unione sullo scacchiere internazionale. Dall'altro lato, il Trattato può essere considerato come un contraccolpo politico per gli integrazionisti, i quali hanno dovuto per la prima volta accettare il ritiro di tutti gli elementi simbolici che avrebbero ricondotto l'Unione ad una entità con molti più elementi in comune con una entità statale.

Per quanto riguarda la struttura del Trattato di Lisbona, la sua principale caratteristica può essere evidenziata nel fatto che, a differenza del Trattato costituzionale del 2004, segue lo stesso metodo di riforma dei precedenti Trattati europei; non abroga i Trattati precedenti ma li emenda. Con pochi articoli si emendano molte disposizioni dei precedenti TUE e TCE, oggi TFUE. L'articolo 1 del nuovo Trattato contiene 61 emendamenti al TUE e l'art.2 contiene ben 295 emendamenti al TCE, l'art.3 statuisce che il Trattato è siglato "per un periodo illimitato" e l'art.4 richiama i protocolli annessi al Trattato. L'articolo 5 riorganizza e rinumerava gli articoli del TUE e TFUE provvedendo all'adattamento dei riferimenti agli articoli, sezioni e capitoli rinumerati. Si rinviene in tale articolo una similitudine con l'art.12 del Trattato di Amsterdam che aveva, in quel Trattato, la medesima funzione. Gli articoli 6 e 7 contengono le usuali disposizioni sull'entrata in vigore e sulle ventitre lingue ufficiali nelle quali il Trattato è tradotto. In ossequio all'art.48 del precedente TUE, l'art.6 prevede l'obbligatoria e unanime ratifica degli Stati membri e l'originaria data di entrata in vigore (1 gennaio 2009). In realtà il Trattato entrerà in vigore il mese successivo alla ratifica del ventisettesimo Stato membro (Repubblica Ceca), il 1 dicembre 2009.

Per quel che riguarda le disposizioni del Trattato di Lisbona, lungi dal voler analizzare in questa sede analiticamente tutti i settori, si accennerà ai principi generali per poi soffermarsi su due aspetti che interessano il presente lavoro, ovvero l'aspetto di integrazione "interna", consacrato nel

principio di democrazia interna che rafforza il ruolo dei parlamenti nazionali attraverso le nuove disposizioni e l'aspetto concernente il ruolo dell'Unione Europea nello scenario globale e dunque l'azione esterna dell'Unione. Si tratta di due aspetti nei quali sono presenti alcune delle principali innovazioni dei trattati revisionati e che rappresentano un punto di partenza per un'analisi delle prospettive dell'integrazione europea, sia da un punto di vista "interno", quindi delle relazioni fra gli Stati membri "intra se", sia da un punto di vista di integrazione "esterna" e quindi delle relazioni dell'Unione con gli altri attori della *governance* globale, "inter se"⁹. Tali aspetti, il ruolo della democraticità interna delle organizzazioni e l'interazione esterna delle stesse nel contesto globale, sono emblematici anche del rinnovato processo di integrazione latinoamericana che pure richiama, nel Trattato UNASUR, il rapporto dell'organizzazione con i parlamenti nazionali e stimola, se pur in maniera differente rispetto all'assetto europeo, per problemi diversi, alcune riflessioni sul ruolo del blocco latinoamericano nello scenario globale. Permettendo, in tal modo, ed è questa la sfida del presente lavoro, una panoramica "bi-continentale" della struttura e del percorso della più recente evoluzione dell'integrazione europea e latinoamericana, sia dal punto di vista interno, dei rapporti cioè fra gli Stati membri e l'organizzazione, sia da un punto di vista dell'azione esterna dell'organizzazione, nell'ottica del regionalismo inteso come raggruppamento in macroaree all'interno del contesto globale e del relativo peso che le singole aree possono assumere nei fori decisionali della *governance* globale¹⁰.

⁹ M.PANEBIANCO, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 2009, pp.34ss.

¹⁰ Tali fori decisionali, che assumono per lo più forme di "pseudo-organizzazioni" flessibili o "soft organizations", rispondono alla crisi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite come foro di discussione e decisionale planetario. Altri fori, come il G8, recentemente allargato a G14, ed il G20 per quel che riguarda i problemi strettamente economico-finanziari assumono, nella recente prassi internazionale, la veste di organismi nei quali a livello globale si discute e si esercita la *governance* intesa come confronto per la risoluzione di problemi globali, senza tuttavia che le decisioni assunte in tali sedi siano vincolanti ma semplicemente di tipo persuasivo e monitorio. E', tuttavia, innegabile che, in tale rinnovato scenario, la capacità decisionale e di espressione di proprie posizioni dipende dalla polarizzazione di aree geografiche o geo-economiche e dalla loro capacità di esprimersi ad una sola voce come gruppo continentale. Sul tema cfr. M.PANEBIANCO-A.DI STASI, *L'euro G8, contributo alla teoria dello Stato euro globale*, Napoli, 2008;

Una delle più forti caratteristiche del nuovo trattato è quella di fondarsi fortemente sul rispetto dei diritti umani, così come il precedente Trattato costituzionale mai entrato in vigore. Il testo di Lisbona pone in prima linea i valori su cui si fonda l'Unione Europea¹¹, anche attraverso il passo simbolico di attribuire alla Carta dei Diritti Fondamentali lo stesso valore giuridico dei trattati¹² e l'obbligo per l'Unione Europea di aderire alla Convenzione Europea per la tutela dei Diritti e delle Libertà fondamentali dell'uomo (CEDU). L'art.2 TUE non ha soltanto un valore simbolico e politico, ma ha concreti effetti giuridici. In primo luogo perché è una condizione che uno Stato deve rispettare per poter aderire all'Unione, in secondo luogo perché il mancato rispetto di tali principi da parte di uno Stato membro può portare alla sospensione di alcuni diritti che discendono dalla "membership" europea. In più, la promozione dei propri valori diventa uno degli obiettivi dell'azione dell'Unione, insieme alla promozione della pace, alla realizzazione del mercato interno e dello spazio di libertà sicurezza e giustizia per i cittadini, alla lotta alle discriminazioni ed al rispetto per le differenze culturali e linguistiche. Rispetto agli obiettivi sanciti nei precedenti trattati, vi è la realizzazione di una "economia sociale di mercato fortemente competitiva" che va considerata come un'importante sfumatura dell'obiettivo più generale di una "open market economy, contenuto nell'art. 4 TCE, oggi art.119 TFUE. Mentre una gran parte degli obiettivi restano comuni a quelli contenuti nei precedenti trattati, ad esempio quelli concernenti la tutela dell'ambiente, il progresso e la protezione sociale, l'eguaglianza di genere, ci sono alcuni obiettivi rinnovati nella terminologia rispetto ai precedenti trattati, ad esempio l'obiettivo della "piena

M.PANEBIANCO (a cura di) *Il G8-2009, Sistema multi regionale di Stati*, Napoli, 2009; M.PANEBIANCO, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 2009.

¹¹ L'Unione è fondata sui valori del rispetto della dignità umana, libertà, democrazia, eguaglianza, dello stato di diritto e dei diritti umani, inclusi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze. Tali valori sono comuni agli Stati membri in una società nella quale il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà fra le donne e gli uomini prevalgono.

¹² Art.6 TUE

occupazione” anziché di “un alto livello di occupazione”, così come gli obiettivi riguardanti la “giustizia sociale” e la “solidarietà fra generazioni” che non erano menzionati nei precedenti trattati.

Per quanto attiene invece alla delimitazione delle competenze dell’Unione, il Trattato di Lisbona codifica delle categorie di competenze dell’Unione già individuate dalla Corte di Giustizia o previste nei precedenti trattati, elencandole in un ordine più coerente¹³. Al fine di ripartire in maniera più chiara i rispettivi poteri degli Stati membri e dell’Unione, il trattato definisce tre categorie di competenze proprie dell’Unione. Le competenze esclusive dell’Unione, nell’ambito delle quali l’Unione legifera ed adotta atti giuridicamente vincolanti; le competenze ripartite fra Unione e Stati membri, nell’ambito delle quali sia l’Unione che gli Stati membri possono legiferare ed adottare atti giuridicamente vincolanti, ma nelle quali gli Stati possono esercitare la propria competenza solo se l’Unione non ha esercitato la propria o vi ha rinunciato, e da ultimo le cosiddette *supporting competences*, nelle quali l’Unione può supportare, coordinare o supplire all’azione degli Stati membri¹⁴, senza tuttavia poter adottare regole di armonizzazione legislativa.

Tuttavia, il numero dei settori di competenza esclusiva dell’Unione è limitato a cinque ambiti fondamentali: 1) unione doganale; 2) regole di concorrenza per il funzionamento del mercato interno; 3) politica monetaria dei paesi aderenti all’euro; 4) conservazione delle risorse marine; 5) politica commerciale comune. Restano invece fra le competenze ripartite alcuni settori quali il mercato interno, l’agricoltura, l’ambiente la tutela dei consumatori, l’energia, lo spazio di libertà sicurezza e giustizia ed i trasporti. La nuova classificazione delle competenze operata dal Trattato di Lisbona ha il merito di rendere più chiara la ripartizione delle competenze, senza tuttavia modificarne il bilanciamento fra Unione e Stati membri e rafforzando il meccanismo di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni dell’Unione.

¹³ Cfr. G.L.TOSATO, *Quale Europa dopo Lisbona?*, in S.MICOSSI, G.L.TOSATO (a cura di) *L’Unione europea nel XXI secolo*, Bologna, 2008, pp.90 ss.

¹⁴ A.MIGNOLLI, *L’azione esterna dell’Unione europea e il principio di coerenza*, Napoli, 2009, pp.140ss.

Il problema della ripartizione delle competenze si trascina fin dalla dichiarazione di Nizza del 2000, ed inoltre, la classificazione analitica delle competenze è stata un'esigenza di non facile soluzione. Il desiderio di preservare una certa flessibilità del sistema, il fatto che le competenze dell'Unione sono in evoluzione ed in molti settori sono concorrenti con quelle degli Stati membri, rende difficile una lista "chiusa" di settori di competenza. Così, mentre si può ritenere piuttosto esaustiva la lista delle aree di competenza esclusiva e di *supporting competence* (articoli 3 e 6 TFUE), la lista delle competenze concorrenti non lo è. L'art.4 TFUE, infatti, prevede una competenza concorrente fra l'Unione e gli Stati membri sulle materie che non rientrano in quelle previste dagli articoli 3 e 6 TFUE e ciò implica che la lista delle materie di competenza concorrente non è esaustiva. Inoltre, la classificazione delle competenze operata dal Trattato di Lisbona, non corrisponde esattamente alle competenze della Comunità Europea e dell'Unione Europea ante-riforma. In ambiti quali le politiche economiche ed occupazionali, inoltre, l'Unione ha unicamente una competenza di coordinamento, mentre gli Stati membri mantengono la competenza sostanziale. Anche per quel che riguarda le competenze sul mercato interno, l'Unione ha una competenza funzionale di armonizzazione - che logicamente può essere esercitata solo dall'Unione e pertanto andrebbe considerata come una competenza esclusiva - ma gli Stati membri hanno comunque, nel corso del tempo e dinanzi al non esercizio da parte dell'Unione di tale competenza, adottato atti giuridicamente vincolanti riguardo a tale settore.

In ogni caso, l'inclusione di competenze nell'una o nell'altra categoria non può certamente modificare la sostanza delle competenze che sono definite in altre parti dei trattati riformati, dal momento che, secondo l'art.2 TFUE, l'obiettivo e gli strumenti per l'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinati dalle previsioni normative dei trattati, relativamente ad ogni settore di competenza. Inoltre, come richiesto dal mandato della conferenza intergovernativa del 2007, un protocollo specifico sull'esercizio delle competenze concorrenti è stato annesso ai trattati dalla riforma di Lisbona. Il suo unico articolo, infatti, stabilisce che in riferimento all'art.2 (TFUE) sulle

competenze ripartite, quando l'Unione ha intrapreso un'azione in un certo settore, l'azione di tale esercizio di competenza copre soltanto quegli elementi di competenza dell'Unione e non l'intero settore. L'obiettivo del Protocollo è, certamente, quello di riprodurre l'attuale situazione giuridica, tentando di evitare ogni interpretazione futura troppo flessibile, che incorrerebbe nel rischio di condurre ad una non voluta estensione dei poteri e delle competenze dell'Unione. Nello stesso senso va interpretato il secondo periodo dell'art.2 TFUE, aggiunto anch'esso in ragione del mandato della CIG del 2007, quando prevede che gli Stati membri possano, nelle materie di competenza ripartita con l'Unione, esercitare la loro competenza anche quando l'Unione ha deciso di cessare l'esercizio della propria. L'obiettivo di tale previsione è quello di statuire che l'esercizio da parte dell'Unione di una competenza ripartita, non necessariamente implica un ampliamento delle competenze dell'Unione ed una parallela contrazione della competenza degli Stati membri, ma prevede espressamente che, dinanzi ad un non esercizio della competenza da parte dell'Unione, gli Stati membri sono certamente liberi di esercitare la propria competenza in quel determinato ambito.

Il Trattato di Lisbona codifica e chiarisce alcuni principi, già contenuti “*in nuce*” nelle precedenti versioni dei trattati o sviluppati dalla prassi interpretativa della Corte di Giustizia che, nel corso degli anni, attraverso alcune pronunce, ne ha affermato la valenza.

Per quanto riguarda il principio della “primazia” del diritto dell'Unione sulle legislazioni nazionali, esso ha attraversato il percorso recente dell'integrazione comunitaria attraverso un dibattito, a tratti anche piuttosto teso, incentrato su alcune pronunce della Corte di Giustizia e di alcune Corti nazionali. Tuttavia, nel Trattato di Lisbona non viene assorbito il principio previsto dall'art. I-6 del Trattato costituzionale che affermava espressamente la primazia del diritto dell'Unione, ma tale principio viene ripreso nella Dichiarazione¹⁵ allegata al Trattato, che sostanzialmente afferma che i Trattati e la legislazione prodotta dall'Unione sulla base dei Trattati medesimi, e dunque

¹⁵ Dichiarazione n.17

nell'ambito del rispetto della competenza e del principio di sussidiarietà, prevalgono sulla legislazione dei singoli Stati membri. L'affermazione di tale principio si è consolidata a partire dalla nota pronuncia della Corte di Giustizia nel caso "Costa-Enel",¹⁶ arricchita da altre sentenze¹⁷, nelle quali si è affermato che la forza vincolante del diritto comunitario non può variare da uno Stato membro all'altro, in ragione di una legislazione interna, senza mettere a rischio il raggiungimento degli obiettivi del trattato e che non può esservi una validità dell'adozione di una normativa nazionale confligente con le norme comunitarie. La "primazia" del diritto comunitario sulle legislazioni nazionali è stata, nel corso dell'evoluzione dell'integrazione europea, riconosciuta da molte Corti costituzionali nazionali, se pur con qualche difficoltà iniziale. Permangono, tuttavia, alcune Corti Supreme nazionali che manifestano una certa rigidità all'affermazione di una "primazia" del diritto dell'Unione sulle proprie legislazioni nazionali, nonostante tale principio sia già stato codificato in norma primaria, anche se in maniera non molto chiara per i non specialisti. Infatti, nel paragrafo 2 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, annesso ai trattati comunitari dal Trattato di Amsterdam, si evidenzia che *"l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità non riguarda i principi sviluppati dalla Corte di Giustizia e che riguardano controversie fra la legislazione comunitaria e quelle nazionali"*. Del resto, il principio di primazia è tipico degli ordinamenti "multi-livello", quali gli ordinamenti federali, ma, per quanto riguarda l'Unione Europea, esso è anche una conseguenza del principio generale di diritto internazionale *"pacta sunt servanda"*¹⁸. Il principio di primazia del diritto dell'Unione sulla legislazione nazionale dei singoli Stati membri è essenziale alla funzione stessa dell'Unione, senza di esso la legislazione adottata dall'Unione sulla base delle previsioni dei Trattati potrebbe essere ignorata dagli Stati quando essa venisse considerata contraria ai propri

¹⁶ Causa Costa-Enel n. 6/64

¹⁷ Causa n. 106/77; causa n. 11/70

¹⁸ Art. 27 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei Trattati.

interessi economici o politici. In assenza del principio di preminenza del diritto comunitario, la stessa base legale della Comunità verrebbe messa in discussione, così come, di conseguenza, il mercato interno e tutte le altre politiche comunitarie potrebbero non funzionare¹⁹.

Tuttavia, come già accennato in precedenza, tale principio resta formalmente con il medesimo valore, essendo soltanto ricompreso, nella riforma di Lisbona, non nel corpo dei Trattati ma nella Dichiarazione n.17 annessa agli stessi.

Per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, la generale previsione di tale principio, già presente nel testo ante-riforma del Trattato di Maastricht, statuisce che l'azione dell'Unione al di fuori della sfera delle competenze esclusive ha luogo soltanto se gli Stati membri non sono in condizione di raggiungere sufficientemente gli obiettivi proposti e gli stessi possono essere conseguiti meglio a livello comunitario. Il Trattato di Lisbona, per la prima volta, riferisce il principio di sussidiarietà al livello locale e regionale. Con il Protocollo n.2, annesso al Trattato, vengono infatti regolati i principi e le modalità del controllo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte dei parlamenti nazionali degli Stati membri.

L'affidamento di tale controllo ai parlamenti nazionali rappresenta il duplice intento di rafforzare l'operatività dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e di ovviare alla carenza di legittimazione democratica, che viene, negli ultimi anni, imputata alla struttura dell'Unione. In altri termini, il coinvolgimento delle assemblee nazionali, attraverso l'introduzione di tale ruolo in un protocollo separato e specifico, rappresenta uno dei più recenti passi verso il consolidamento di quella che viene definita "integrazione interna", e che appare, più in generale, come la chiave per la sopravvivenza delle forme di integrazione e di organizzazione regionale di quei modelli *sui generis*, qual è l'Unione Europea, che si collocano a metà fra uno Stato federale ed un'organizzazione di cooperazione intergovernativa. Il coinvolgimento delle assemblee parlamentari nazionali è uno dei

¹⁹ Cfr. Sentenza *Simmenthal*, n.106/77.

principali argomenti utilizzati per discutere di legittimazione democratica dei processi decisionali e di rappresentatività all'interno del sistema unionistico e la sua evoluzione, nel corso degli ultimi decenni, appare come un'importante punto di vista della cosiddetta "integrazione interna" alla quale pare opportuno dedicare alcune più ampie considerazioni.

CAPITOLO III

INTEGRAZIONE “INTERNA” ED INTEGRAZIONE “ESTERNA” DELL’UNIONE EUROPEA: IL RUOLO DEI PARLAMENTI NAZIONALI E L’AZIONE ESTERNA DELL’UNIONE

Nella recente formulazione del Trattato di Lisbona ai parlamenti nazionali viene attribuito un ruolo rafforzato che incide in maniera rilevante sull’assetto del processo decisionale europeo.

I meccanismi di controllo sulla conformità degli atti legislativi al principio di sussidiarietà, la vigilanza sull’operato di Europol, la valutazione delle attività di Eurojust, la consultazione in caso di modifica dei trattati, sono alcune delle principali attribuzioni che vengono riconosciute ai parlamenti nazionali. Tuttavia, questo nuovo ruolo è frutto di un percorso evolutivo che ha portato le assemblee legislative nazionali - di pari passo con l’evoluzione dei trattati comunitari - ad assumere una posizione privilegiata e sicuramente di maggiore influenza rispetto al ruolo marginale rivestito in una prima fase dell’integrazione europea. Come si vedrà, infatti, in una prima fase, che può individuarsi nel periodo che va dalla nascita della Comunità fino alla fine degli anni ’70, i parlamenti nazionali hanno manifestato un interesse marginale nei confronti degli affari europei.

Ciò è dovuto anche al fatto che, in tale fase, le competenze dell’ allora Comunità risultavano piuttosto limitate e il principio dell’unanimità nelle decisioni europee metteva al riparo i parlamenti nazionali dal rischio di veder lesa la propria sfera di sovranità.

Soltanto in una fase successiva (dagli anni ’80 in poi) caratterizzata dal graduale allargamento geografico, dall’ampliamento delle competenze e dalla modifica dei meccanismi decisionali europei, il ruolo dei parlamenti nazionali, quali “comprimari” della legislazione europea, verrà gradualmente rivalutato.

Ciò anche grazie ad un rinnovato interesse da parte delle stesse camere nazionali che cominciano a comprendere quanto, sempre di più, la sfera legislativa europea incida sulle politiche nazionali. L'evoluzione successiva dei trattati coinvolgerà in maniera gradualmente maggiore, sino ad arrivare alle recenti disposizioni del Trattato costituzionale e del Trattato di Lisbona, i parlamenti nazionali nel *decision-making process* europeo.

In questo contesto si discuterà delle relazioni, talvolta problematiche, che intercorrono tra i parlamenti nazionali ed i propri governi ed, in secondo luogo, dei rapporti fra le varie assemblee elettive nazionali. Si affronterà il problema di un ruolo “collettivo” dei parlamenti, in parte realizzato per quel che riguarda la cooperazione interparlamentare (COSAC), in gran parte ancora da perfezionare, vista la scarsa attuale incidenza di un ruolo “unitario” o collettivamente inteso dei parlamenti nazionali. Si analizzerà, inoltre, il ruolo “individuale” dei parlamenti, inteso come il rapporto fra le singole assemblee ed gli organi del potere esecutivo, principali protagonisti del sistema decisionale della legislazione europea.

Nel corso della discussione si cercherà, inoltre, di approfondire le varie proposte volte a rafforzare il ruolo dei parlamenti ancor più di quanto non lo sia già per mezzo dell'ultimo Trattato; in particolare, si approfondirà il disegno teorico di una “terza camera” o “camera della sussidiarietà”, non senza soffermarsi criticamente su problemi di utilità, legittimità e finalità della cosiddetta “istituzionalizzazione” di un ruolo collettivo o unitario delle camere nazionali.

Negli ultimi anni, il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea ha ricevuto una crescente attenzione da parte di studiosi ed operatori del diritto dell'Unione. Tale interesse appare motivato, in primo luogo, dalla rapida crescita delle competenze dell'Unione e, soprattutto, dal progressivo processo di “deparlamentarizzazione”²⁰ che ha comportato, in una prima fase, una

crescente marginalizzazione dei parlamenti nazionali nel percorso politico europeo. Soltanto in una fase successiva, a partire dalla fine degli anni '80, si è attribuita una maggiore attenzione al ruolo dei parlamenti nazionali quali organismi capaci di influire sui processi decisionali europei e destinati a rafforzare il rapporto fra le istituzioni dell'Unione ed i cittadini.

Non vi è dubbio che l'Unione Europea ha affrontato una fase di rapida trasformazione a partire dalla metà degli anni 80, attraverso una serie di Conferenze Intergovernative (CIG) che hanno condotto ad un progressivo e sostanziale trasferimento dei poteri dal livello nazionale al livello europeo. Inoltre, attraverso diverse fasi di allargamento (ad ovest 1973, a sud 1981-1986, a nord 1995, ad est 2004-2007) l'ampiezza geografica dell'Europa si è estesa al di là della sua originale estensione. Accanto a tale fase di allargamento si è proceduto ad un'evoluzione nella ripartizione dei poteri fra i vari centri decisionali e nella definizione delle politiche condotte, in via esclusiva, da determinati organi dell'Unione (politica monetaria) ovvero dal concorso di più organi (procedura di co-decisione Consiglio-Parlamento). Tuttavia, a dispetto dei poteri economico-politici dell'Unione, il suo processo decisionale resta fortemente influenzato -qualcuno sostiene dominato- dai governi nazionali. Molte delle più importanti decisioni, infatti, riguardanti settori essenziali quali le politiche di allargamento, le decisioni di lungo termine concernenti la occupazione o la politica economica, vengono adottate dalle riunioni di vertice dei capi di Stato e di governo in seno al Consiglio Europeo. Nonostante l'applicazione estesa della procedura di co-decisione, il Consiglio resta ben al di sopra del Parlamento europeo riguardo ai poteri legislativi. Il ruolo di propulsore dell'iniziativa legislativa della Commissione è, tuttavia, osservato dai funzionari rappresentanti i

²⁰ O'BRENNAN J.-RAUNIO T., *National Parliaments within the enlarged European Union*, Oxford 2006, pp.3-25; KIIVER P., in *National Parliaments within the enlarged European Union*, Oxford 2006, pp.72-75; BERGMAN M., *The EU as the next step of delegation and accountability*, *European Journal of Political Research*, n.3/ 2002, pp.3-34.

governi nazionali i quali, partecipando alle centinaia di commissioni e gruppi di lavoro, hanno la possibilità di monitorare l'iter delle iniziative legislative.

Dinanzi al crescente ruolo dei governi nazionali, gran parte della dottrina ha definito i parlamenti nazionali come le principali vittime dell'integrazione europea. Molti degli autori ²¹ sostengono che, a causa del progressivo orientamento delle democrazie europee manifestatosi nei decenni passati di rendere maggiormente influente la figura del Primo Ministro e di conseguenza del governo, il ruolo dei parlamenti nazionali si è ridotto ad avere una marginale influenza sui *policy-making process* a livello europeo. I parlamenti, secondo l'analisi svolta da Blondel e Mezey, nel periodo fra il 1960 e la fine degli anni '70, hanno avuto un ruolo più di "reazione" che di "azione", essendo la loro primaria funzione quella di approvare o, al massimo, emendare le iniziative legislative provenienti dall'impulso governativo. D'altro canto, fino alla metà degli anni '70 vi era uno scarso interesse dei parlamenti nazionali per gli affari europei ed il processo decisionale europeo era caratterizzato dal sistema di voto all'unanimità con la previsione del potere di veto per i singoli governi. Inoltre, le competenze della Comunità erano relativamente ristrette e limitate, principalmente, alla politica commerciale ed alla politica agricola. L'allora Comunità Europea appariva come un'organizzazione intergovernativa e le assemblee nazionali non percepivano la stessa come una minaccia alla propria sovranità. Infine, l'opinione pubblica nei sei Stati fondatori generalmente supportava il processo di integrazione e molti gruppi politici si dimostravano favorevoli ad un rafforzamento dell'integrazione stessa.

Dunque, i parlamenti nazionali, in questa fase, sono rimasti attori marginali e passivi del *decision-making process* europeo.

²¹ BLONDEL-MEZEY-NORTON P., *Addressing the democratic deficit*, in *Journal of legislative studies*, 1/3 1995, pp.19 ss; RAUNIO T., *Always one step behind? National Legislature and EU in Government and opposition*, 2/1999 pp.21-54.

E' soltanto verso la metà degli anni '70 che i parlamenti nazionali iniziano a manifestare un certo interesse per gli affari europei. L'ingresso nella Comunità di due paesi - Danimarca e Gran Bretagna - caratterizzati da un ruolo centrale e preminente dei rispettivi parlamenti, diede l'avvio alla istituzione, anche in altri paesi, di commissioni parlamentari specializzate nelle politiche europee²². In secondo luogo, l'adozione dell'Atto Unico Europeo, con il conseguente allargamento delle competenze della Comunità a nuovi settori, nonché l'adozione del sistema di voto a maggioranza qualificata, determinarono una maggiore sensibilizzazione dei parlamenti nazionali alle tematiche di livello europeo. Viene creato un apposito organismo di raccordo fra le commissioni parlamentari nazionali, il COSAC²³, che consente di offrire una piattaforma di discussione e cooperazione interparlamentare riguardo agli affari europei.

Vi è poi una terza fase, che si può far partire dal Trattato di Maastricht e che arriva fino alle ultime novelle dei trattati, nella quale i parlamenti nazionali assumono un ruolo crescente sia a livello individuale - attraverso un rafforzamento della posizione delle commissioni affari europei rispetto agli esecutivi - sia a livello "collettivo", attraverso un ruolo ufficialmente riconosciuto ai parlamenti nazionali dai trattati (Dichiarazione allegata al Trattato di Maastricht, Protocollo sui parlamenti nazionali allegato al trattato di Amsterdam, Protocollo allegato al Trattato Costituzionale, fino alla previsione del ruolo di controllo rafforzato sulla sussidiarietà previsto dal recente Trattato di Lisbona).

Tale mutamento si giustifica anche attraverso l'analisi del processo di integrazione europea e del percorso complessivo dell'architettura istituzionale dell'Unione da Maastricht in poi²⁴. Infatti, a

²² BERGMAN-DAMGAARD, *Delegation and accountability in european integration: the nordic parliamentary democracies and the European Union*, Frank Cass, London, 2000.

²³ La Conferenza degli organi specializzati negli affari europei venne istituita nel 1989 con la finalità di raggruppare in un forum di discussione i rappresentanti nazionali delle commissioni parlamentari per gli affari europei.

²⁴ POLLACK J., *The end of creeping competence? EU policy-making since Maastricht*, Journal of common market studies n.38, 2000.

seguito della serie di riforme dei trattati, l'Unione assume molti più poteri nel c.d. *policy making process* ed il passaggio dall'unanimità al voto a maggioranza diventa progressivamente la regola standard del processo decisionale dell'Unione.

A tutto ciò corrisponde, però, un crescente scetticismo dell'opinione pubblica rispetto alla dimensione europea ed un progressivo scollamento dei cittadini dalle istituzioni europee che vengono percepite come sempre più lontane.

Tuttavia, proprio il Trattato di Maastricht ha segnato un significativo cambio di rotta nel processo di integrazione, proponendosi di trasformare una primaria forma di integrazione economica in una vera e propria comunità politica sopranazionale. L'utilizzo della procedura di voto a maggioranza qualificata viene esteso all'interno del Consiglio, con la procedura di co-decisione, viene rafforzato il ruolo del Parlamento europeo - posto in una posizione di parità con il Consiglio per le decisioni riguardanti taluni settori - ed all'interno del Trattato vengono inseriti obiettivi ambiziosi come la moneta unica, la cittadinanza europea ed il graduale sviluppo della PESC. Con un tale trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello europeo, il dibattito dottrinale post-Maastricht si focalizza sul concetto di "deficit democratico", espressione che normalmente si identifica con il debole ruolo delle istituzioni direttamente elette nel processo di *governance* europea e che acuisce la distanza fra i centri decisionali di Bruxelles ed i cittadini europei.

E', dunque, a partire dal Trattato di Maastricht che si inizia a discutere, da una parte, della legittimazione democratica delle decisioni assunte dagli organi di *policy-making* europei, e dall'altra, di un possibile ruolo rafforzato dei parlamenti nazionali. Ed è a partire da Maastricht che tale ruolo per le assemblee nazionali inizia ad essere riconosciuto (se pur non ancora organicamente inserito nei trattati) attraverso dei protocolli annessi ai trattati che da Maastricht fino al Trattato costituzionale, mai ratificato, hanno sempre dedicato una menzione ai parlamenti nazionali nel sistema decisionale europeo.

Con il recente Trattato di Lisbona molte delle disposizioni, già contenute nel testo del trattato costituzionale, vengono riprese e rafforzate da alcune essenziali novità che portano ad una legittimazione dei parlamenti nazionali, non soltanto in uno specifico Protocollo ma anche all'interno del testo stesso del Trattato (art. 8c TUE). Agli stessi parlamenti nazionali viene affidato un ruolo di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, oltre a compiti di vigilanza su Europol e di valutazione dell'attività di Eurojust.

Ma come possono i parlamenti nazionali realmente ed efficacemente realizzare il compito loro affidato? Vi è un rischio reale che una rafforzata possibilità di influire sui processi legislativi europei possa determinare un rallentamento dell'azione dell'Unione? Ed ancora, il ruolo rafforzato dei parlamenti nazionali in che modo potrebbe influire nei rapporti fra gli stessi ed i propri esecutivi? Riesce tale ruolo a risolvere tutti i dubbi circa il deficit democratico e la distanza fra i cittadini e gli organi decisionali europei?

A tali quesiti si cercherà di rispondere, al fine di valutare quali problematiche possono scaturire dall'evoluzione delle istituzioni comunitarie nell'ambito della c.d. "integrazione interna", partendo innanzitutto dall'analisi delle possibilità che ai parlamenti nazionali sono offerte per influire sui processi decisionali europei.

Il dibattito intorno al rapporto fra i parlamenti nazionali ed il livello decisionale europeo si è essenzialmente focalizzato su due questioni principali²⁵: 1) il diritto delle assemblee nazionali a ricevere informazioni riguardo alle iniziative di legislazione europea; 2) il rafforzamento di un ruolo collettivo dei parlamenti nazionali attraverso il quale consolidare la cooperazione interparlamentare oppure, secondo una interpretazione più audace ma non priva di interesse, trasformare tale cooperazione in un vero e proprio organo nella forma di una camera separata (terza camera) formata dai rappresentanti dei parlamenti nazionali.

²⁵ RAUNIO in O'BRENNAN-RAUNIO, *National Parliaments within the enlarged European Union*, Oxford, 2006, pp.25ss.

Riguardo a tutto ciò, vi sono delle considerazioni che non possono essere tenute fuori dalla presenta discussione. Posto, infatti, che allo stato attuale non crea alcun problema il diritto di informazione dei parlamenti nazionali, poiché la mole di documentazione trasmessa da Bruxelles agli organi legislativi nazionali è cresciuta e si può, in un certo senso, sostenere che il diritto di informazione di cui si è fatto cenno in precedenza si è, nel tempo, realizzato. Invece, il problema dell'influenza dei singoli parlamenti sulle decisioni europee va analizzato considerando quello che è stato e che è oggi, il ruolo individuale degli stessi parlamenti, segnatamente nei confronti dei propri governi, prima ancora di discutere del ruolo collettivo nella forma di una sorta di "terza camera" ovvero di forum di discussione²⁶.

Quanto al ruolo individuale dei parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi esecutivi, è da sottolineare che le assemblee legislative dei singoli paesi hanno reagito in modo diverso riguardo al rapporto di controllo e responsabilizzazione dei propri esecutivi per quel che riguarda le posizioni adottate dagli stessi in sede europea, attraverso la individuazione di organi e procedure finalizzate ad assicurare un migliore esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo dei rispettivi governi.

Con il procedere dell'integrazione europea, in tutti i paesi membri si è sentita l'esigenza di inserire nell'ordinamento regole ed istituti volti a rafforzare il controllo dei parlamenti sui rispettivi esecutivi operanti in ambito europeo²⁷.

Il panorama è variegato e risente di numerosi fattori quali: l'atteggiamento dei singoli paesi nei confronti dell'integrazione europea, il sistema politico, la forma di governo, le tradizioni di ciascuna camera.

²⁶ MAURER-WESSELS, *National Parliaments on their way to Europe: losers or latecomers*; Baden-Baden, Nomos 2001, pp. 80ss.

²⁷ BERGMAN, *National Parliaments and EU affairs committees: notes on empirical variation and competing explanations* in *Journal of European public policy*, 4/1997; RAUNIO, *Holding governments accountable in European affairs: explaining cross-national variation*, in *Journal of legislative studies*, 1/2005.

Vi sono sistemi nei quali i governi sono fortemente vincolati al controllo parlamentare; è il caso, ad esempio, della Danimarca, in cui il comitato per gli affari europei dispone di poteri in grado di vincolare l'attività di governo in sede di Consiglio dei Ministri²⁸.

Altro caso emblematico è quello dell' Austria che, all'interno della propria costituzione²⁹, dispone che il *Nationalrat* ha il diritto di elaborare una risoluzione che vincola i membri del governo nei negoziati e nelle votazioni dei provvedimenti europei. I membri del governo possono deviare dal mandato ricevuto solo se vi siano ragioni fondate su necessità di politica estera o di integrazione europea e, comunque, solo dopo un'ulteriore consultazione del Parlamento.

Anche la costituzione francese ha subito modifiche dopo il Trattato di Maastricht, per adeguarsi alla esigenza di controllo e legittimazione dell'operato del governo da parte del Parlamento per quel che riguarda gli affari europei. E' stato, infatti, imposto al governo l'obbligo di sottoporre alla *Assemblée Nationale* ed al Senato le proposte di atti comunitari che comportino disposizioni di natura legislativa. Su ciascuna di esse il Parlamento può, conseguentemente, votare atti di indirizzo politico. Va notato che la Francia, già in sede di ratifica del Trattato di Amsterdam, aveva esteso l'obbligo di trasmissione degli atti comunitari disciplinanti le materie della politica estera e di difesa e quelle riguardanti giustizia ed affari interni.

Quanto all'Italia, il nostro è considerato uno dei paesi con la capacità di controllo del Parlamento sui processi decisionali nei settori di intervento dell'Unione fra le più scarse di Europa. Eppure non sembra esservi stata in questo campo un'insufficienza normativa³⁰. E' noto come già la legge Fabbri

²⁸ Una delle spiegazioni della particolare sensibilità della Danimarca al controllo parlamentare è da ricondurre al particolare sistema costituzionale del governo danese. Infatti, al *Folketing* non è richiesto un voto di fiducia per poter governare, ma solo la mancata espressione di un voto di sfiducia. La maggioranza dei governi danesi sono stati, pertanto, governi di minoranza, con la conseguente esaltazione della funzione di indirizzo e controllo del Parlamento.

²⁹ Art. 23 del Bundes-Verfassungsgesetz.

³⁰ La normativa italiana in materia di diritto comunitario ha subito negli anni varie modifiche (legge "Fabbri" n. 183/87; legge "La Pergola" n.86/89; legge n.128/98; legge n.422/2000; legge "Buttiglione" n.11/2005) che hanno in grande

(183/1987), avesse previsto la trasmissione dei progetti di atti comunitari da parte del governo alle camere e alle Regioni. Con i successivi interventi normativi (legge 128/ 1998) si prevedeva che anche gli atti preordinati alla formulazione di progetti di legge fossero inviati al Parlamento, prefigurando, anche da parte delle camere, l'adozione di atti di indirizzo nei confronti del governo. Successivamente, si introduceva una sorta di "scrutinio parlamentare" stabilendo che il Governo dovesse comunicare al Parlamento, per ciascuna proposta, la data prevista per la discussione in Consiglio dei Ministri; solo se il Parlamento non si pronunciava entro tale data il governo restava libero di assumere l'atteggiamento ritenuto più opportuno. Le norme succedutesi nel tempo sono, tuttavia, a lungo rimaste inapplicate. Ma non tutta la responsabilità della scarsa partecipazione del Parlamento italiano al processo decisionale comunitario è, però, da attribuirsi al governo. Anche nei periodi in cui il flusso di documenti è stato attivato, solo in poche occasioni il Parlamento è riuscito ad assumere una posizione sui progetti di atti comunitari in tempo utile per influire sull'atteggiamento del governo in sede comunitaria. L'esperienza dimostra che, anche in settori di grande interesse economico e politico, la discussione tendeva ad iniziare - per così dire - "a giochi fatti", in sede di parere su provvedimenti di attuazione di direttive comunitarie ovvero in sede di esame della legge comunitaria per il conferimento della delega al governo per la loro attuazione.

Tuttavia, a parte i casi di ordinamenti che, come si è visto, prevedono all'interno della propria costituzione un forte controllo parlamentare, ciò che viene spesso trascurato è che la maggioranza dei parlamenti non ha convenienza politica a dissentire dagli orientamenti del proprio governo, quantomeno nei casi di controllo "ex post". Esercitare, infatti, il diritto di elaborare una risoluzione più o meno vincolante nei confronti del proprio governo, si traduce in una pubblica ammissione della maggioranza parlamentare di non condividere la posizione negoziale del proprio governo a

parte snellito i procedimenti legislativi legati alla conformazione dell'ordinamento italiano agli obblighi comunitari. Alcune di queste disposizioni hanno influito anche sul rapporto fra gli organi "interni" (Parlamento, Governo, Regioni) in riferimento alla sfera comunitaria.

livello europeo. Il risultato che potrebbe verificarsi sarebbe quello di un conflitto fra il governo e la maggioranza parlamentare, conflitto che potrebbe minare la credibilità politica del governo ed aprire la strada a critiche o speculazioni da parte delle opposizioni, oltre che indebolire la posizione negoziale del governo in sede europea³¹. Certo, può obiettarsi che i problemi sopra descritti potrebbero essere risolti se il Parlamento avesse la possibilità di determinare completamente la posizione negoziale governativa in sede europea, ma è altrettanto vero che una risoluzione parlamentare che legasse le mani al proprio governo non consentirebbe ai rappresentanti del medesimo all'interno del Consiglio di avere un margine di trattativa sufficiente a trovare un compromesso con gli altri Stati membri.

Queste considerazioni richiamano il più generale problema - cui si è già accennato in precedenza - della legittimazione democratica del *decision-making process* europeo. Già nella conferenza intergovernativa di Nizza venne riconosciuta la necessità di rafforzare e monitorare la legittimazione democratica e la trasparenza dell'Unione e delle proprie istituzioni, al fine di renderle quanto più vicine possibile ai cittadini degli Stati membri. In tutto questo, i parlamenti nazionali possono avere un ruolo fondamentale, contribuendo a conferire una maggiore democraticità alla politica europea. Essi possono fornire un ampio spazio per un dibattito su importanti temi europei e sulle conseguenti implicazioni a livello nazionale; possono indurre i propri governi a spiegare le questioni discusse in sede europea, a chiarire il processo dei negoziati, a giustificare pubblicamente la propria posizione negoziale, contribuendo, in tal modo, a rendere il processo politico europeo più trasparente e maggiormente accessibile ai propri cittadini.

Una simile prospettiva potrebbe aprire la strada ad una maggiore responsabilizzazione dei governi dinanzi ai propri parlamenti. Ciò comporterebbe, però, il rafforzamento di un controllo “*ex ante*”

³¹ AUER K., *Democratic accountability and National Parliaments: Redefining the impact of parliamentary scrutiny in EU affairs*, in *European Law Journal*, vol.13, 4/2007p.488 e ss.; KILVER, *European scrutiny in national parliaments: Individual efforts in the collective interest?* in *National Parliaments within the enlarged Europe* (a cura di) O'BRENNAN-RAUNIO, Oxford, 2006, pp.67-78.

che permetterebbe alle camere legislative nazionali di influire in maniera più efficace sul processo legislativo europeo, conoscendo in anticipo gli orientamenti e le posizioni che il proprio esecutivo intende sostenere a livello europeo.

E' superfluo, tuttavia, dire che una tale prospettiva di legittimazione democratica che si sostanzia in un controllo "ex ante" deve tenere in considerazione il fatto che i governi non possono essere forzati, oltre un certo limite, a svelare ogni aspetto della propria posizione negoziale, pena l'indebolimento della stessa posizione in Consiglio.

In ogni caso, la questione principale resta quella di capire se e come i parlamenti nazionali, agendo individualmente e nei confronti dei rispettivi governi, possono realmente controllare il processo decisionale europeo³².

Il principale argomento, che molti hanno evidenziato come lesivo di un efficace controllo parlamentare, è il crescente uso del sistema di voto a maggioranza qualificata che negli anni ha avuto una crescente legittimazione e che nel Trattato di riforma di Lisbona viene previsto progressivamente come il criterio principe delle votazioni in seno al Consiglio³³.

³² MORVIDUCCI, *Convenzione europea e ruolo dei parlamenti nazionali. Le scelte definitive*, Rivista Italiana di diritto pubblico comparato, 2003 pp.1061-1074ss.

³³ L'unanimità resta il criterio di decisione solo per alcuni settori, la regola della maggioranza qualificata si afferma come regola generale di voto (art. 9C, par.3). Per quanto riguarda la definizione della maggioranza qualificata, con il Trattato di Lisbona si passa dal sistema di voto ponderato al sistema di voto a doppia maggioranza. La doppia maggioranza deve essere pari al 55% dei membri del Consiglio, che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione; è prevista una minoranza di blocco pari al 45% dei membri del Consiglio o al 35% della popolazione, più un altro membro. Nei casi in cui il Consiglio non delibera su proposta della Commissione o dell' Alto rappresentante, per maggioranza qualificata si intende almeno il 72% dei membri del Consiglio rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione. Ciò premesso il Trattato di Lisbona prevede un'articolazione temporale dei criteri per il calcolo della maggioranza qualificata su tre periodi:

- dall'entrata in vigore del trattato, fino al 31 ottobre 2014 si continuerà ad applicare il sistema vigente basato sul voto ponderato;
- dal 1 novembre 2014 al 31 marzo 2017 entrerà in vigore il nuovo sistema, ma un membro del Consiglio potrà chiedere che la decisione sia adottata secondo il sistema di Nizza (voto ponderato);

Allo stesso tempo, viene rafforzato e disciplinato, all'interno dell'articolo 8C TUE, il ruolo dei parlamenti nazionali che vengono individuati come i depositari di un meccanismo di controllo sul principio di sussidiarietà, oltre che destinatari di una informativa dettagliata sugli atti delle istituzioni europee e sulle domande di nuove adesioni da parte di Stati candidati all'adesione. Oltre a ciò, ai parlamenti nazionali viene affidata la valutazione delle politiche europee in materia di sicurezza, libertà e giustizia, soprattutto in riferimento alle attività di Europol ed Eurojust, viene prevista la partecipazione alle procedure di revisione dei trattati e la partecipazione alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo.

Si estende, innanzitutto, da sei ad otto settimane il periodo riservato ai parlamenti nazionali per esaminare i progetti di atti legislativi diretti al Parlamento Europeo ed al Consiglio, sia sotto il profilo del merito, al fine di fornire indicazioni in proposito ai rispettivi governi, sia sotto quello della sussidiarietà.

Quanto al primo profilo, il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali prevede che nel periodo suddetto è sospesa - salvo casi di urgenza - la calendarizzazione dell'atto nell'ordine del giorno provvisorio del Consiglio e non può essere constatato alcun accordo tra gli Stati sul medesimo atto.

Si conferisce, quindi, ai Parlamenti nazionali la possibilità di esaminare gli atti ed aprire un dibattito, realizzando la finalità del Protocollo che è quella di *“incoraggiare la partecipazione dei parlamenti nazionali all'attività dell'Unione e di potenziarne la capacità di esprimere pareri su progetti di atti legislativi”*. In realtà, non vi sono novità sostanziali rispetto al Protocollo precedente già in vigore, se non riguardo al rafforzamento della completezza e tempestività delle informazioni,

- a partire dal 1 aprile 2017 entrerà a regime il nuovo meccanismo della doppia maggioranza, con la sola cautela ispirata al compromesso di Ioannina (possibilità per un numero di Stati non sufficiente a costituire una minoranza di blocco, di chiedere che la decisione sia rinviata per permettere al Consiglio, entro un congruo termine, di fare quanto necessario per pervenire ad una soluzione soddisfacente).

presupposto fondamentale del controllo “*ex ante*”³⁴. Non è stata recepita, in particolare, la proposta, emersa durante i lavori della Convenzione³⁵, di stimolare l’attività di quelle camere nazionali che non svolgano un adeguato controllo ed indirizzo sui propri governi, con l’adozione di alcune “*guidelines*”, ma è stata lasciata libertà di scelta ad ogni ordinamento su come agire in tal senso.

In merito a ciò, si ritiene di concordare con quanti hanno valutato come corretta una tale scelta³⁶, poiché lascia impregiudicato il rispetto delle competenze statali. Anche in considerazione del fatto che, pur senza un riferimento esplicito del Protocollo all’istituto della “riserva parlamentare”, questo, come si è visto in precedenza, si è diffuso nei vari ordinamenti, da quello danese a quello francese ed italiano³⁷.

Per quanto riguarda la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali³⁸ prevede che, al termine dell’esame delle proposte legislative della Commissione europea, nel termine di otto settimane, ciascun Parlamento può formulare un parere motivato in merito alla conformità del progetto di atto legislativo al principio di sussidiarietà. Secondo la procedura prevista dal Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ciascun Parlamento dispone di due voti (in caso di parlamenti bicamerali un voto

³⁴ MORVIDUCCI C., “*Il ruolo dei Parlamenti nazionali*”, in Il Trattato di Lisbona; Diritto Pubblico italiano comunitario e comparato, 2/2008, pp. 83-88.

³⁵ La COSAC ha adottato nel 2003 i c.d. “*Criteri di Copenaghen*” sulle relazioni fra governi e Parlamenti, indicando le norme minime indicative per un controllo parlamentare. La richiesta di un richiamo a detti criteri in sede di emendamento al Protocollo è rimasta, però, senza esito.

³⁶ MORVIDUCCI C., op. cit. pp.89-92.

³⁷ La legge n.11 del 4 febbraio 2005, contenente le norme sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione, all’art.4 disciplina espressamente tale istituto; anche l’art.3 della legge 69/2005 di attuazione del mandato di arresto europeo prevede, per i progetti di modifica, limitatamente alla lista dei reati per i quali si applica il mandato, che la pronuncia non favorevole di una delle camere, non consente l’adesione dello Stato italiano alla modifica proposta. Si veda in proposito, GIROTTO D., “*Considerazioni sulla riserva parlamentare nella legge di attuazione del mandato di arresto europeo*”, in www.forumcostituzionale.it.

³⁸ Presente già in allegato al trattato costituzionale e mantenuto dal trattato di Lisbona insieme al protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

per ciascuna camera). Al termine di questo processo, la Commissione può decidere di mantenere la proposta, modificarla o ritirarla, con l'obbligo di motivare la decisione. Tuttavia, qualora i pareri motivati rappresentino un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta; la soglia di voti è ridotta ad un quarto in caso di proposte legislative che riguardino lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il Trattato di Lisbona, dunque, oltre a quanto già previsto dal Trattato costituzionale del 2004, introduce un meccanismo di controllo rafforzato della sussidiarietà. Se una proposta legislativa della Commissione non risulta conforme al principio di sussidiarietà per un numero sufficiente di parlamenti nazionali idonei a rappresentare la maggioranza semplice dei voti attribuiti agli stessi³⁹, la Commissione riesaminerà il progetto di atto, che essa può decidere di mantenere, modificare o ritirare. Qualora la Commissione decida di mantenere il progetto, dovrà spiegare, in un parere motivato, perché, nonostante le posizioni contrarie dei parlamenti nazionali, ritiene il progetto conforme al principio di sussidiarietà. Tale parere motivato ed i pareri dei parlamenti dovranno essere trasmessi al legislatore dell'Unione affinché ne tenga conto nella procedura legislativa. Ed è qui che si innesta il fondamentale elemento di novità del Trattato di Lisbona: se a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo, il legislatore ritiene che la proposta non sia compatibile con il principio di sussidiarietà, la proposta legislativa non forma oggetto di ulteriore esame. Va qui sottolineato come basti che uno dei legislatori (Consiglio o Parlamento) condivida i pareri negativi espressi dai parlamenti nazionali per interrompere la procedura di esame.

³⁹ In un'Europa a 27 e considerando che ogni paese dispone di due voti, il totale è pari a 54. La maggioranza semplice è pertanto 28.

In merito a ciò, non si può non evidenziare il problema politico di un possibile conflitto in materia di sussidiarietà fra i parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo⁴⁰. Per quanto, tuttavia, compatibile con il Trattato e giustificabile con i diversi interessi di tali organi, un simile conflitto potrebbe minare la credibilità ed il prestigio del Parlamento europeo che si vedrebbe affiancato, se non “scavalcato”, come rappresentate delle istanze democratiche del sistema unionistico. E’ stato, però, giustamente osservato⁴¹, che tale questione rientrerebbe, non tanto nella considerazione della democraticità del sistema, quanto nella sua legittimità, essendo il ruolo di controllo delle assemblee nazionali finalizzato ad integrare la legittimità del processo decisionale europeo e non tanto la democraticità del sistema. Sarebbero, dunque, i parlamenti nazionali, che si vedono progressivamente privare di alcune proprie competenze, i soggetti maggiormente interessati e, dunque, presumibilmente più attivi in materia.

I parlamenti nazionali, inoltre, assumono un ruolo particolarmente significativo rispetto al titolo IV del TFUE, relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sia sotto il profilo di un controllo rafforzato sul rispetto del principio di sussidiarietà, sia per quel che riguarda le valutazioni sull’attività di Eurojust ed il controllo delle attività di Europol. Tale ruolo, però, si ricollega ad una matrice diversa da quella che ha originato l’attribuzione dei poteri in materia di sussidiarietà. In altri termini, il potere di controllo democratico in questo settore si fonda sul contenuto e sulle modalità dell’azione dell’Unione in settori di particolare rilievo. Questo tipo di controllo assume, altresì, connotati diversi dal controllo parlamentare “*ex ante*” sul rispetto del principio di sussidiarietà. Esso si esercita, infatti, sull’azione dell’Unione nel suo complesso che legittima i parlamenti nazionali ad affiancarsi al Parlamento europeo nel diritto ad essere informati e nel garantire i diritti dei cittadini dell’Unione e l’efficienza dell’azione della stessa.

⁴⁰ BARUFFI M.C., *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Pubblicazioni Università di Verona, n.13/2008, pp.214 e ss.

⁴¹ MORVIDUCCI C., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, op. cit., pp.90 e ss.

Gli articoli che si riferiscono all'interesse dei parlamenti nazionali per le attività dei due organismi di cooperazione giudiziaria e di polizia prevedono che regolamenti adottati con procedura legislativa ordinaria da Consiglio e Parlamento determinino le modalità del controllo su tali organismi da parte del Parlamento europeo, al quale sono associati i parlamenti nazionali.

Ancora una volta, entrambi i livelli parlamentari, europeo e nazionale, sono affiancati nel controllo democratico su organi che hanno rilevanza su aspetti delicatissimi del funzionamento degli Stati e dei diritti individuali, ciò da un lato, pare confermare la possibilità di una reciproca, concreta collaborazione, dall'altro suscita i timori dei limiti del controllo stesso. Vi è chi ha fatto rilevare una diversità di interesse nel controllo da parte dei due livelli parlamentari, evidenziando che se al Parlamento europeo potrebbe maggiormente interessare il controllo sulle modalità di azione degli organi di cooperazione giudiziaria e di polizia, ai parlamenti nazionali potrebbero interessare di più i presupposti dell'azione di Europol ed Eurojust, quali, ad esempio, la trans-nazionalità dei reati o la necessità di avviare un'azione penale su basi comuni⁴².

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel processo di revisione ordinaria dei Trattati, essi possono prendere parte alla Convenzione chiamata ad esprimersi sul progetto. Maggiormente rilevante è, invece, il ruolo assunto nella procedura di revisione semplificata finalizzata ad estendere i settori nei quali si voti con procedura legislativa ordinaria e con maggioranza qualificata. Infatti, ai parlamenti nazionali viene trasmessa la modifica approvata all'unanimità dal Consiglio e, qualora, uno di essi notifichi, entro il termine di sei mesi la propria opposizione al Consiglio, la modifica non viene adottata.

Tale sistema trova, inoltre, un'applicazione ulteriore nel Trattato sul funzionamento dell'Unione con riferimento al diritto di famiglia, materia particolarmente sensibile per gli Stati membri⁴³.

⁴² MORVIDUCCI C., op.cit., pp.92-98.

⁴³ MORVIDUCCI C., op.cit., pp.92-98.

Infatti, la possibilità di adottare misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali, prevede l'adozione di una procedura speciale mediante la quale il Consiglio delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo; è possibile, però, che il Consiglio adotti una decisione che sottoponga alcuni aspetti del diritto di famiglia alla procedura legislativa ordinaria.

Qui si innesta la modifica sostanziale rispetto a quanto previsto dal Trattato costituzionale. Infatti, si introduce l'obbligo di informare i parlamenti nazionali, prevedendo che, qualora un parlamento nazionale comunichi la propria opposizione entro sei mesi, la decisione non venga adottata.

Si tratta, in questo come negli altri casi, del conferimento di un ruolo che, se da un lato assicura ai parlamenti nazionali il controllo su una materia delicata della legislazione europea, dall'altro rappresenta la possibilità per un solo Parlamento di impedire l'adozione di misure relative al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali⁴⁴.

Alla luce del nuovo ruolo delineato dal Trattato di Lisbona per i parlamenti nazionali, è necessario esaminare dettagliatamente la funzione di controllo sulla sussidiarietà affidata ai parlamenti nazionali e la capacità degli stessi di incidere, attraverso un'azione "collettiva", su un tale processo.

Il ruolo "collettivo" dei parlamenti nazionali si è affermato in maniera definitiva ed incisiva a partire dal Trattato di Amsterdam, attraverso il protocollo annesso al medesimo, che ha previsto una forma di cooperazione fra le varie assemblee parlamentari degli Stati membri all'interno dell'assetto istituzionale europeo. Tale previsione è stata realizzata attraverso la "istituzionalizzazione" della conferenza degli organismi parlamentari deputati alla trattazione degli affari europei (COSAC).

In realtà, già con il Trattato di Maastricht, nelle dichiarazioni allegate concernenti il ruolo dei parlamenti nazionali, si incoraggiavano le assemblee legislative nazionali ad una maggiore

⁴⁴ Cfr. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007, pp. 105 ss.

partecipazione alle attività dell'Unione e si invitava il Parlamento europeo a riunirsi con i rappresentanti dei parlamenti nazionali per consultazioni sui grandi orientamenti della politica europea e per ascoltare periodiche relazioni del Consiglio o del Presidente della Commissione sullo stato dell'Unione.

Tuttavia, l'esperienza delle assise di Roma ⁴⁵ (novembre '90) restò un esperimento non più ripetuto, mentre le conferenze⁴⁶ dei Presidenti dei parlamenti dell'Unione e del Parlamento europeo hanno intensificato le proprie riunioni a partire dalla metà degli anni novanta. Resta, però, per tale organismo, un limite essenziale: la conferenza può adottare risoluzioni, anche attraverso la pubblicazione di comunicati finali, ma soffre della mancanza di rappresentatività e della scarsa incidenza della sua attività; i Presidenti, infatti, non hanno il potere di impegnare i rispettivi parlamenti.

Il protocollo di Amsterdam, nel prevedere la tempestiva trasmissione ai parlamenti nazionali dei documenti di "consultazione" della Commissione e la trasmissione ai governi delle proposte legislative in tema di giustizia ed affari interni (per poter essere esaminate dalle rispettive assemblee legislative entro un termine di sei settimane⁴⁷ dalla data di trasmissione all'iscrizione all'Odg del Consiglio), riconosce alla COSAC la facoltà di fornire contributi e pareri non obbligatori e non vincolanti principalmente sui settori di giustizia e affari interni, sussidiarietà, diritti fondamentali⁴⁸.

⁴⁵ AGOSTINI, *I Parlamenti nel futuro dell' Europa: protagonisti nazionali o comprimari europei?*, in Nuovi studi politici, n.3/2002, ed. Bulzoni, pp.73-107.

⁴⁶ Istituite nel 1963 ed istituzionalizzate nel 1975.

⁴⁷ Il termine di sei settimane per il controllo parlamentare previsto dal Protocollo sulla sussidiarietà, allegato al Trattato costituzionale, è stato portato nel Trattato di Lisbona ad otto settimane, anche a seguito degli esperimenti COSAC di cui si dirà in seguito.

⁴⁸ LORD, *Democracy in the European Union*, Sheffield Academic Press, 1998, pp.19-47.

Si può dire, volendo soffermarsi brevemente sull'attività della COSAC ⁴⁹, che tale organismo ha, certamente, svolto un ruolo positivo come centro di dibattito ed approfondimento delle tematiche europee, consentendo uno scambio di vedute e di varie esperienze nazionali, oltre a svolgere un ruolo significativo di raccordo con i parlamenti dei paesi candidati all'adesione.

Tuttavia, concordando con certa dottrina⁵⁰, si ritiene che non si possa considerare l'attività della COSAC come il laboratorio di una posizione collettiva ed uniforme degli orientamenti dei parlamenti nazionali nell'ambito delle politiche europee. A suffragio di tale opinione vi è la sostanziale genericità delle dichiarazioni adottate dall'organismo e della non vincolatività delle posizioni emerse all'interno della stessa, del resto non poteva essere altrimenti in ragione della regola del consenso che è alla base del funzionamento della conferenza.

Il dibattito sul ruolo dei parlamenti nazionali ha, poi, acquistato crescente vigore nella fase successiva al vertice di Nizza, allorchè iniziavano a delinearsi alcune proposte che affidavano alle assemblee nazionali un ruolo diretto sulla scena europea attraverso la istituzione di una "camera" dei parlamenti nazionali.

L'idea – peraltro - non era una novità, atteso che la prima proposta di un Parlamento bicamerale con una camera dei popoli ed una camera degli Stati, composta dai rappresentanti dei parlamenti nazionali, risale al 1953, quando si abbozzava un trattato per la comunità politica europea poi abbandonato a seguito del fallimento dell'esperimento della CED (Comunità Europea di Difesa).

⁴⁹ Che opera attraverso riunioni periodiche, di regola nello Stato membro che esercita il turno di presidenza dell'Unione.

⁵⁰ AGOSTINI, *op.cit.*; p.80 e ss. ;KIIVER, *The national Parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution building*, Kluwer Law International The Hague, 2006, pp.20-82.

Negli anni più recenti, la proposta di affiancare al Parlamento europeo una seconda camera composta da parlamentari nazionali è stata rispolverata e sostenuta da più parti, con sfaccettature differenti, in particolar modo dalla Francia⁵¹.

Si va da una visione ispirata ad un bicameralismo federale, ad un approccio maggiormente teso alla salvaguardia delle prerogative degli Stati e delle assemblee legislative nazionali in particolari settori. Particolarmente aderente al primo approccio è stata la posizione tedesca, tendente a prefigurare una camera dei cittadini composta dai deputati nazionali e una seconda camera “della nazioni” costruita sul modello del Bundesrat e formata da parlamentari degli Stati membri eletti a suffragio diretto⁵². Diversa, invece, la posizione britannica finalizzata alla istituzione di un presidio dinamico nella forma di una “seconda camera” del Parlamento europeo con competenza sul principio di sussidiarietà.⁵³

Nella fase successiva alla “primavera costituzionale europea”⁵⁴ ha prevalso, tuttavia, un’indicazione relativa all’istituzione di una camera con compiti definiti e ristretti, quali quello di svolgere dibattiti annuali sullo stato dell’Unione, garantire un presidio di sussidiarietà, esercitare una forma di controllo sulla politica estera e di sicurezza. Quest’ultimo approccio denota una

⁵¹ Lionel Jospin, Primo Ministro francese, nel suo intervento sul “futuro di un’ Europa allargata” del 28 maggio 2001 auspicava l’istituzione di una “Conferenza permanente dei parlamenti o Congresso” in grado di andare oltre le prassi di consultazione fra parlamenti nazionali e Parlamento Europeo, riunendosi in sessioni periodiche per esercitare un controllo sulla sussidiarietà, per discutere dello stato dell’Unione e per autorizzare modifiche alla parte dei Trattati relativa alle politiche comuni.

⁵² L’ idea fu proposta da Joscha Fisher in un discorso all’Università di Humboldt del 12 maggio 2001.

⁵³ Discorso del Premier Tony Blair alla conferenza sul futuro dell’ Europa , Varsavia 6 ottobre 2000.

⁵⁴ Con tale espressione fu individuato il periodo successivo al vertice di Nizza del 2000, con l’apertura del dibattito sul futuro dell’ Europa, cfr: AGOSTINI, *I Parlamenti nel futuro dell’ Europa: protagonisti nazionali o comprimari europei?*, in *Nuovi Studi Politici*, n.3/2002, Bulzoni ed.

preoccupazione, all'epoca piuttosto diffusa, per le politiche decise secondo il metodo intergovernativo e sottratte, pertanto, al controllo ed all'influenza del Parlamento europeo⁵⁵.

Tuttavia, anche volendo restringere il campo al solo presidio del principio di sussidiarietà da parte di un organo di raccordo "collettivo" delle assemblee nazionali, l'ipotesi dell'istituzione di una "camera della sussidiarietà" non ha mancato di suscitare critiche e dubbi sotto molteplici aspetti.

Un primo problema da evidenziare è connesso all'esercizio di una sorta di "doppio mandato" nazionale ed europeo, da parte dei parlamentari nazionali che dovrebbero sedere nella nuova camera, oltre alle innegabili preoccupazioni rappresentate dall'appesantimento dello stesso processo decisionale.

Una ipotesi alternativa sollevata in sede dottrina⁵⁶ consiste nell'affidamento del controllo di sussidiarietà ad un presidio giurisdizionale - da attivarsi prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti - composto da un organo che raggruppi componenti delle Corti Costituzionali nazionali da affiancare alla Corte di Giustizia per l'esame delle questioni legate al principio di sussidiarietà.

Sicuramente meno complicate, ai fini di uno snellimento della struttura istituzionale europea, appaiono le proposte tendenti a potenziare il ruolo della COSAC attraverso una frequenza maggiore delle riunioni ed il rafforzamento del ruolo del segretariato⁵⁷. Tali proposte, avallate fortemente dal Parlamento europeo, nella fase post-Nizza, apparivano fra quelle più interessanti proprio perché avevano il vantaggio di non appesantire l'architettura istituzionale dell'Unione, anche se

⁵⁵ AGOSTINI, op. cit. pp.90 e ss.

⁵⁶ WEILER, *Alcune public anchor e un ponte per il dopo Nizza*, in *Europa Europe*, 2-3-2001. Nella sua proposta l'autore si ispira al modello del Consiglio Costituzionale francese.

⁵⁷ RIZZUTO, *The new role of national parliaments in the European Union*, in *The Federal trust online paper* n.19, London 2003, pp.16-38.

rimanevano forti le carenze riguardanti la reale rappresentatività dell'organo e la scarsa incisività dei suoi pronunciamenti.

Non appare, invece, condivisibile a chi scrive la proposta, avanzata nell'ambito della stessa COSAC nella Conferenza del 2001, finalizzata a prevedere l'inserimento di parlamentari nazionali nelle delegazioni nazionali in seno al Consiglio. Una simile ipotesi, infatti, consentirebbe certo la verifica dell'operato dei governi da parte dei rispettivi parlamenti, ma non si può non considerare l'ambiguità dell'azione svolta dai parlamentari inseriti nelle delegazioni ed il rischio di pericolose confusioni di ruoli.

Per quanto riguarda i risvolti pratici del meccanismo di controllo parlamentare sulla sussidiarietà, i progetti pilota della COSAC, effettuati sia a seguito delle innovazioni introdotte dal trattato costituzionale, sia nella fase immediatamente precedente alla firma del trattato di Lisbona, non hanno mancato di evidenziare qualche problema. Nel primo caso⁵⁸, la COSAC ha sottoposto al controllo dei parlamenti un progetto di atto riguardante i trasporti ferroviari. A seguito dell'esame parlamentare, un certo numero di camere ha sollevato obiezioni sulla rispondenza dell'atto al principio di sussidiarietà, obiezioni fondate, però, su differenti aspetti della stessa proposta⁵⁹. Nello stesso progetto pilota la quasi totalità dei parlamenti coinvolti ha evidenziato che il termine inizialmente previsto per l'esame della proposta (sei settimane) era estremamente ridotto per consentire ai parlamenti di condurre un esame dettagliato della stessa.

⁵⁸ Progetto pilota lanciato nel corso della riunione COSAC del novembre 2004 all'Aja del quale vennero presentati i risultati nel corso del meeting COSAC del Maggio 2005 a Lussemburgo.

⁵⁹ All'esperimento hanno partecipato trentuno camere nazionali, quattordici delle quali hanno sollevato dubbi sul rispetto della sussidiarietà. Soltanto undici hanno presentato un parere motivato e tre camere hanno sollevato dubbi non tanto sulla conformità della proposta al principio di sussidiarietà in sé, quanto sul come tale principio venisse rispettato. Le camere di Finlandia e Lussemburgo, inoltre, hanno elaborato un parere evidenziando dubbi sul rispetto del principio di proporzionalità piuttosto che di sussidiarietà, sottolineando la labilità del confine fra i due principi. Quasi a voler rimarcare il fatto che il sistema di *early warning* veniva previsto solo per il principio di sussidiarietà escludendo ogni considerazione sul correlato principio di proporzionalità.

Inoltre, è emerso che non tutti gli Stati membri sono interessati allo stesso modo ad un determinato atto legislativo del Consiglio, sul quale i rispettivi parlamenti vengono chiamati a valutare la conformità con il principio di sussidiarietà. Ad esempio, nel caso del progetto pilota COSAC sul provvedimento concernente le reti ferroviarie, il Parlamento di Malta - paese non dotato di un sistema ferroviario - non ha espresso obiezioni né pareri a causa dello scarso interesse per quel determinato settore.

Negli esperimenti successivi condotti dalla COSAC⁶⁰, i parlamenti nazionali che vi hanno aderito hanno fatto largo ricorso, nei loro pareri, al principio di proporzionalità, come principio di condizionalità politica ai pareri favorevoli sulla sussidiarietà, con clausole assai vincolanti - e dettate da specifiche preoccupazioni nazionali - per l'azione dell'Unione.

Di fronte a questi dati formali e sostanziali viene da chiedersi se la limitazione del controllo dei parlamenti nazionali al “solo” principio di sussidiarietà⁶¹, non rappresenti un indifendibile confine. E se, d'altro canto, lo sfogo emergente dalle osservazioni riguardanti il principio di proporzionalità possa tradursi in un contributo, certo ancor più politico, alla elaborazione dei progetti di atti legislativi: senza gli effetti ritardanti ed impedienti connessi all'esercizio del controllo sulla sussidiarietà in senso proprio.

⁶⁰ Gli esperimenti promossi rispettivamente nel luglio 2006 e nell'ottobre 2006, hanno riguardato la elaborazione (c.d. fase ascendente) delle direttive relative alla giurisdizione ed alla disciplina matrimoniale-COM(2006)399- ed alla liberalizzazione dei mercati postali-COM(2006)594. Al primo esperimento hanno partecipato ventidue camere nazionali per diciassette Stati membri. La quasi totalità, ad eccezione delle camere olandese e ceca, hanno espresso parere favorevole sul principio di sussidiarietà. Quattro di esse hanno espresso osservazioni relativamente al principio di proporzionalità. Al secondo esperimento (riguardante i servizi postali) hanno partecipato ventisette camere nazionali per ventuno Stati membri. La Camera dei Deputati del Lussemburgo è stata il solo Parlamento ad eccepire la violazione del principio di sussidiarietà, mentre cinque camere hanno rilevato l'inadeguatezza delle motivazioni della Commissione in merito a tale principio. Sette camere, invece, hanno rilevato una violazione del principio di proporzionalità o espresso riserve al riguardo.

⁶¹ Limitazione risultante da un conflitto fra “ampliatori” e “riduzionisti” svoltosi in seno al gruppo di lavoro 1 sul “principio di sussidiarietà” della Convenzione Giscard d'Estaing. Cfr. a tale proposito il rapporto del gruppo presentato alla Commissione (CONV 286/02 del 23 settembre 2002).

Tuttavia, le sperimentazioni pratiche già possono orientare verso una interpretazione estensiva del Protocollo. Se da un lato vi è la rigorosa limitazione del controllo con effetti giuridici - sia esso politico *ex ante* che giurisdizionale *ex post* - al solo principio di sussidiarietà, dall'altro una sorta di *favor* per l'ammissibilità di una prassi di "osservazioni" dei parlamenti nazionali basate sul principio di sussidiarietà si va delineando anche in certa dottrina⁶².

Si ritiene che una tale prassi si possa giustificare con la finalità di evitare che i parlamenti nazionali siano indotti a trasformare le osservazioni sulla proporzionalità del progetto in osservazioni sulla sussidiarietà, nel timore che le prime non vengano tenute in debito conto. Una procedura parallela, creata per via consuetudinaria per la proporzionalità, potrebbe essere una giusta contromisura ad una tendenza che si è già notata nella pratica dei parlamenti nazionali⁶³.

Oltre a tutte queste osservazioni sul confine del sindacato parlamentare sulla sussidiarietà, bisogna evidenziare, altresì, che, a causa dell'enorme flusso di documenti provenienti da Bruxelles ed a causa della necessità per i parlamenti nazionali di stabilire priorità per razionalizzare i propri lavori, un singolo parlamento nazionale potrebbe non essere intenzionato a focalizzare la propria attenzione su un argomento di rilevanza europea piuttosto che su un altro. Se fosse il solo parlamento ad occuparsi di una determinata questione non potrebbe mobilitare con successo altri parlamenti sulla stessa questione. In tal senso, sembra a chi scrive fondamentale procedere verso una rafforzata cooperazione interparlamentare, anche attraverso riunioni della COSAC destinate ad individuare i settori di maggiore interesse e le priorità per i parlamenti nazionali ai fini del controllo sul principio di sussidiarietà.

⁶² KIIVER, *European scrutiny in national parliaments: Individual efforts in the collective interest?*, in *National Parliaments within the enlarged Europe* (a cura di) O'BRENNAN-RAUNIO, Oxford, 2006, pp.70-74.

⁶³ SAPIENZA R., *"Lisbona 2007: un nuovo Trattato per l'Unione Europea"*, in *Aggiornamenti sociali*, 2/2008, pp.123-135.

Tuttavia, non bisogna dimenticare che la Commissione non è assolta dall'obbligo di condurre "ampie consultazioni" e da quello di giustificare ogni sua proposta dal punto di vista della sussidiarietà⁶⁴. Dunque, se i parlamenti nazionali possono spingere la Commissione ad aggiungere ulteriori motivazioni alle proprie proposte, il principio di sussidiarietà guadagna, in ogni caso, un ruolo di maggiore spessore all'interno della politica europea.

Queste considerazioni richiamano il problema, già accennato in precedenza, di un efficace ruolo "collettivo" dei parlamenti nazionali che - considerati singolarmente - restano una molteplicità di camere ognuna con diversi ruoli, poteri, priorità ed auto-percezioni⁶⁵.

Nelle democrazie parlamentari occidentali, inoltre, i parlamenti non si pongono con facilità in opposizione ai propri governi, per la natura stessa dei sistemi di governo che, nella maggior parte dei casi, contano su una maggioranza fedele in Parlamento.

Una cooperazione interparlamentare, pur prevista dal Protocollo annesso al trattato di Lisbona e auspicata per la individuazione di un ruolo collettivo dei parlamenti, richiede una "solidarietà parlamentare" che forse è ancora lontana.

Inoltre, possono esserci anche occasioni di "frizioni" interne agli Stati membri fra i parlamenti ed i rispettivi governi che non semplificano le cose. Può accadere, come evidenziato in precedenza, che una determinata proposta di atto legislativo venga considerata lesiva del principio di sussidiarietà dal Parlamento, ma non dal governo. Può verificarsi anche l'ipotesi contraria, oppure potrebbe esserci una sola delle due camere (in caso di parlamento bicamerale) ad esprimersi in maniera contraria al governo, ovvero potrebbe accadere che all'interno del medesimo governo vi siano posizioni conflittuali.

⁶⁴KIIVER, *The national Parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution building*, Kluwer Law International The Hague, 2006, pp.80-86.

⁶⁵ KIIVER, *European scrutiny in national parliaments: Individual efforts in the collective interest?*, in *National Parliaments within the enlarged Europe* (a cura di) O'BRENNAN-RAUNIO, Oxford, 2006, pp.75-78.

Ciò che queste considerazioni dovrebbero evidenziare è che l'adozione di una posizione contraria del Parlamento a quella del rispettivo governo costituisce un atto di opposizione. Se un'obiezione alla conformità di un atto legislativo con il principio di sussidiarietà costituisce la posizione del Parlamento nel suo insieme, significa che la stessa è stata votata da una maggioranza e ciò comporta che la posizione eventualmente contraria del governo non è supportata da una maggioranza parlamentare. Ad una simile circostanza conseguirebbe una forma di dissenso che verrebbe dibattuta all'interno dello Stato membro e nel contesto delle relazioni fra parlamento e governo.

Pertanto, voler correlare il ruolo "collettivo" dei parlamenti unicamente al sistema di controllo sul principio di sussidiarietà è, in realtà, una prospettiva che può provocare un certo disorientamento.

Per quanto riguarda, invece, la competenza della Corte di Giustizia sulla violazione del principio di sussidiarietà, nelle disposizioni del Trattato costituzionale, riprese nel testo approvato a Lisbona, viene affidata alla Corte di Giustizia dell'Unione la competenza a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà⁶⁶.

Uno dei problemi sollevati da alcuni osservatori⁶⁷ riguarda la legittimazione ad un'azione diretta dinanzi alla Corte di Giustizia per violazioni del principio di sussidiarietà, che non viene prevista per i parlamenti nazionali ma limitata ai governi⁶⁸.

Resta pertanto immutata, rispetto a quanto previsto dalla Costituzione europea, la possibilità per i parlamenti di far valere "ex post" la violazione del principio di sussidiarietà, presentando alla Corte, tramite il proprio Stato, un ricorso per annullamento.

⁶⁶ Art.8 Protocollo sull' applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

⁶⁷ AGOSTINI, op. cit., pp.99-102.

⁶⁸ Secondo quanto previsto dall'art.8 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità i ricorsi per violazione del principio di sussidiarietà possono essere proposti a norma dell'art 230 TFUE da uno Stato membro o trasmessi dallo stesso per conto del Parlamento nazionale.

Benchè il Protocollo non sia preciso in merito, dal dettato del suo art.8 pare che anche i parlamenti che non si sono avvalsi della facoltà di inviare un parere sul rispetto del principio di sussidiarietà possano presentare ricorso tramite il proprio Stato. I parlamenti nazionali non vengono, però, autorizzati a poter adire direttamente la Corte, ma possono farlo solo per mezzo dei rispettivi governi, dotati di un *locus standi* privilegiato dinanzi alla Corte, pur essendo agli stessi parlamenti attribuito il diritto di azione, il Protocollo lascia all'ordinamento interno degli Stati la determinazione delle modalità di esercizio del suddetto diritto, subordinandolo all'adozione di norme *ad hoc* da parte degli Stati. Questa previsione è stata da più parti criticata poiché considerata come un ulteriore indebolimento del sistema di controllo affidato ai parlamenti nazionali⁶⁹. Inoltre, a molti appare un controsenso legittimare a ricorrere dinanzi alla Corte il Comitato delle Regioni, nei settori in cui è previsto dal trattato che lo stesso venga consultato, e non le singole Regioni che dovrebbero essere l'organo legislativo più vicino ai cittadini⁷⁰.

In molti, a questo proposito, si sono chiesti se l'attribuzione di un *locus standi* privilegiato per i parlamenti nazionali avrebbe attribuito maggiore valore al nuovo ruolo ad essi affidato dalle norme del Trattato di Lisbona, ovvero se la mancanza della possibilità di agire direttamente in sede giurisdizionale per la tutela del principio di sussidiarietà può essere considerata un *vulnus* che limita la portata di tale ruolo.

Tuttavia, se si tengono presenti le considerazioni precedentemente riportate sul rischio di conflitti fra governi e rispettivi parlamenti, se si tiene in considerazione il fatto che i parlamenti nazionali non sono un gruppo omogeneo, si può comprendere perché non viene prevista una possibilità di azione diretta dinanzi alla Corte. L'eventualità che un ricorso diretto alla Corte possa derivare da un

⁶⁹ DONNELLY-HOFFMANN, *Parliaments and governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 2004;

⁷⁰ Art.8, comma 2, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

atto di opposizione interno è troppo forte⁷¹. D'altra parte, vi sono ordinamenti nazionali che, nel regolamentare i rapporti interni fra Parlamento e governo riguardo alla possibilità di ricorrere alla Corte, paventano un simile rischio. L'ordinamento tedesco, ad esempio, prevede che il governo possa presentare un ricorso per annullamento dinanzi alla Corte di Giustizia su richiesta di 1/3 del *Bundestag*; ciò mostra un rischio evidente: non si autorizza a chiedere un ricorso alla Corte soltanto il Parlamento ma, di fatto, anche l'opposizione interna.

Ecco perché attribuire ai parlamenti nazionali la possibilità di adire direttamente la Corte aprirebbe la strada ai ricorsi diretti non solo dei parlamenti, ma anche – potenzialmente - delle opposizioni interne degli Stati membri.

Riguardo a ciò, va sottolineato che l'introduzione di altri attori nell'arena giurisdizionale europea, implicherebbe il duplice rischio di ingolfare la Corte con dispute essenzialmente politiche e di creare ripercussioni ulteriori sulle relazioni interne agli Stati membri e fra gli stessi Stati membri in sede europea. Inoltre, in assenza di un *locus standi* autonomo, un parlamento nazionale difficilmente può essere accettato dalla Corte di Giustizia quale rappresentante dello Stato membro, proprio a causa dei possibili conflitti con il governo nazionale che ne deriverebbero.

Ciò che si vuole, in definitiva, sottolineare riguardo a questo argomento è che il maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali, se spinto troppo in avanti, può portare a delle complicazioni che inciderebbero negativamente sul processo decisionale europeo.

In altri termini, per quanto concerne i ricorsi per violazione del principio di sussidiarietà di nanzi alla Corte di Giustizia, spetta agli Stati membri trovare gli strumenti interni per assicurare che i governi si facciano carico in maniera efficace di presentare i ricorsi sulla base delle obiezioni sollevate dai rispettivi parlamenti.

⁷¹ Cfr. sul tema STROZZI, *Diritto dell' Unione Europea, parte istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2005, p.65.

Con il Trattato di Lisbona, le cui previsioni riguardo al ruolo dei parlamenti nazionali sono state fin qui delineate, si attribuisce ai parlamenti nazionali una sorta di controllo “*ex ante*” dei progetti di legislazione europea, contribuendo a sanare per certi versi le carenze evidenziate dal dibattito, già richiamato in precedenza, sul “deficit democratico” dell’Unione e dunque contribuendo al rafforzamento dell’ integrazione “interna” all’Unione.

Riguardo a ciò c’è anche da rilevare una funzione “suppletiva” esercitata dagli articoli che prevedono il controllo parlamentare nazionale riguardo al rapporto di raccordo fra le assemblee nazionali ed i rispettivi governi. In altri termini, la previsione di pubblicità degli atti e dei verbali del Consiglio⁷², la possibilità per le camere nazionali di esaminare le proposte legislative, oltreché quella di poter bloccare una modifica ai trattati, sembrano rinforzare dall’esterno il principio di responsabilità dei governi dinanzi ai rispettivi parlamenti⁷³.

Per quanto concerne, invece, il ruolo “collettivo” dei parlamenti ed in particolare la cooperazione interparlamentare, è da rilevarsi che il Protocollo annesso al trattato prevede la promozione della cooperazione fra i vari parlamenti e richiama il ruolo della COSAC, legittimata a sottoporre al Parlamento europeo, al Consiglio ed alla Commissione i contributi che ritiene utili, oltre che a promuovere lo scambio di informazioni e buone prassi⁷⁴, ma restano ancora molto deboli i poteri della Conferenza, non essendo mutata la connotazione non vincolante delle proprie deliberazioni.

In altri termini, l’atteso rafforzamento della COSAC non c’è stato. Di fatto l’organismo interparlamentare resta una sorta di “*forum*” di discussione su argomenti di particolare interesse per le assemblee nazionali ed un’occasione di scambio di informazioni, ma nulla di più.

⁷² Art.5, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al Trattato di Lisbona.

⁷³ BARUFFI M.C., *op. cit.*, pp.180-242.

⁷⁴ Art.10, Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al Trattato di Lisbona.

Pertanto, le proposte di istituzione di una “terza camera”, pur discusse in precedenza, non trovano consacrazione neppure nella novellata versione dei trattati, forse a causa del rischio di ingolfare ulteriormente il *decision making process* europeo, già di per sé complicato.

Tuttavia, suscita un certo interesse il meccanismo di controllo rafforzato della sussidiarietà messo in piedi dal Trattato di Lisbona attraverso l’affidamento ai parlamenti nazionali dello scrutinio di sussidiarietà sulle proposte di atti legislativi.

Si prevede, infatti, la facoltà per ciascun Parlamento nazionale di inviare ai Presidenti di Parlamento Europeo, Commissione e Consiglio, entro il termine di otto settimane dalla ricezione del progetto di atto legislativo, un parere motivato che espone le eventuali ragioni di contrarietà all’adozione dell’atto per mancata conformità con il principio di sussidiarietà.

Il meccanismo di controllo si rafforza quando i pareri motivati rappresentino almeno 1/3 dell’insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali (un voto per ogni camera), in questo caso il progetto di atto legislativo deve essere riesaminato. La soglia di 1/3 necessaria per ottenere il riesame, passa ad 1/4 qualora si tratti di progetti di atti legislativi che riguardano lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

In caso di riesame della proposta, la Commissione deve decidere se mantenere la proposta, fornendo ovviamente ai parlamenti nazionali una dettagliata motivazione, modificarla seguendo le indicazioni proposte dai parlamenti nazionali, oppure ritirarla.

In ogni caso, come si è visto in precedenza, si affida alla Corte di Giustizia la competenza a pronunciarsi sugli eventuali ricorsi per violazione del principio di sussidiarietà proposti dai governi degli Stati membri oppure da questi trasmessi per conto dei rispettivi parlamenti, conformemente al proprio ordinamento giuridico interno.

Il quadro normativo fin qui delineato, seguendo le disposizioni dei protocolli annessi al Trattato di Lisbona, non può non stimolare alcune riflessioni per quel che riguarda sia il meccanismo di

controllo dei parlamenti, sia la legittimazione ad adire la Corte di Giustizia per violazione del principio di sussidiarietà riservata ai governi degli Stati membri (e non direttamente ai parlamenti) e prevista per il Comitato delle Regioni in alcuni casi⁷⁵.

Per quanto riguarda il sistema di controllo rafforzato della sussidiarietà attribuito ai parlamenti nazionali esso deriva dal Trattato costituzionale nel quale pure era previsto un sistema di “*early warning*”. In realtà, il sistema di “*early warning*” delineato dal trattato costituzionale costituiva una risposta a due questioni sollevate, in particolare, dopo il vertice di Nizza del 2000: l’ampliamento del ruolo dei parlamenti nazionali ed il rafforzamento del principio di sussidiarietà.

L’attribuzione ai parlamenti nazionali di un simile ruolo appare un naturale collegamento fra le istanze dei fautori del parlamentarismo nazionale e quelle dei tutori della sussidiarietà.

D’altro canto, se sussidiarietà vuol dire regolare e legiferare al livello più basso e maggiormente vicino ai cittadini, l’affidare il controllo di un tale principio alle assemblee elettive nazionali appare il metodo più naturale per realizzare un’Europa più trasparente e più vicina ai cittadini⁷⁶.

L’idea di attribuire alle camere nazionali il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà è certamente interessante, sia dal punto di vista europeo che da una prospettiva costituzionale nazionale. Sia gli euroscettici che gli integrazionisti possono, in altri termini, concordare su un principio: il rafforzamento della sussidiarietà incrementa la trasparenza dell’azione europea e la prevenzione di derive di incompetenza può avere effetti stabilizzanti all’ interno di quello che viene definito un ordine “quasi federale”⁷⁷.

⁷⁵ Il Comitato delle Regioni può ricorrere alla Corte di Giustizia avverso atti per l’adozione dei quali il Trattato prevede la consultazione del Comitato (art.8, comma 2, Protocollo sull’applicazione di principi di sussidiarietà e proporzionalità).

⁷⁶ MORVIDUCCI C. *Convenzione europea e ruolo dei parlamenti nazionali. Le scelte definitive*, Rivista Italiana di diritto pubblico comparato, 2003 pp.1061-1074ss.

⁷⁷ KIIVER, *The national Parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution building*, Kluwer Law International The Hague, 2006, p. 20-82.

In ogni caso, il coinvolgimento dei parlamenti nazionali può senz'altro approfittare del valore comunicativo degli stessi, ai fini del raggiungimento di un maggiore consenso popolare verso una Europa più trasparente. Da un punto di vista prettamente nazionale, invece, il principio di sussidiarietà sottolinea il ruolo dei parlamenti nazionali come “attori principali”⁷⁸ dei trattati ed il loro diretto coinvolgimento nei processi legislativi li rende capaci di fornire un *imprinting* non mediato e democratico al processo decisionale europeo.

Tuttavia, il meccanismo di controllo che porta al rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali e dello stesso principio di sussidiarietà non è immune da punti deboli.

In primo luogo, il “parere motivato” attraverso il quale i parlamenti possono sollevare obiezioni riguardo al principio di sussidiarietà non ha natura vincolante, non vi è un vero e proprio “potere di veto” nei confronti dell’ iniziativa della Commissione o degli altri organi europei.

Anche qualora scatti il meccanismo rafforzato (pareri motivati di almeno 1/3 dei parlamenti nazionali) che comporta il riesame della proposta di atto legislativo, la Commissione può mantenere la proposta, fornendo una motivazione ai parlamenti che hanno sollevato dubbi sulla compatibilità con il principio di sussidiarietà. La proposta si bloccherà definitivamente solo con un voto a maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi dal Parlamento europeo. Inoltre, il campo di azione del controllo parlamentare copre soltanto le presunte violazioni del principio di sussidiarietà, escludendo invece un controllo sul principio di proporzionalità.

Le obiezioni sollevate dai parlamenti nazionali, secondo un’ opinione diffusa in dottrina⁷⁹, potranno essere soltanto formali e non sostanziali, evidenziando che le stesse vengono confinate nell’azione europea che riguarda competenze ripartite fra Unione e Stati membri, dal momento che non vi è controllo di sussidiarietà nei settori di esclusiva competenza.

⁷⁸ STEINER M., “L’Europa dopo Lisbona”, in Affari Esteri, 158/2008, pp. 269-299.

⁷⁹ O’BRENNAN-RAUNIO, op.cit.

Inoltre, va notato che le soglie di un terzo ed un quarto, necessarie ad attivare il meccanismo di riesame dell'atto, non comprendono una soglia di rappresentanza della popolazione dell'Unione. In realtà, la previsione di una soglia riferibile alla popolazione dell'Unione avrebbe certamente smussato un *quorum* che - da un punto di vista nazionale - risulta anche piuttosto alto (1/3 corrisponde a 9 Parlamenti), ma, probabilmente, si è voluto evitare che l'azione dell'Unione corresse il rischio di essere rallentata attraverso la previsione di un *quorum* inferiore⁸⁰.

Tuttavia, a fronte degli spunti critici appena evidenziati, ci si può muovere lungo un percorso di riflessione più ottimistico. Infatti, sarebbe limitativo valutare il significato del sistema di scrutinio sul principio di sussidiarietà esclusivamente sulla base di analisi testuali o regole scritte.

Per quel che riguarda la natura non vincolante dei pareri motivati, se da un lato vi è la impossibilità per i parlamenti di esercitare un diretto potere di veto, potendo la Commissione in qualche modo scavalcare i rilievi effettuati (sempre che non segua un voto a maggioranza in Consiglio o nel Parlamento europeo), è altrettanto vero che le obiezioni provenienti da un significativo numero di parlamenti costituiscono un segnale politico che non può essere ignorato. Dopo tutto, può accadere che i dissensi espressi da numerosi parlamenti nazionali vengano riproposti dai rispettivi governi in seno al Consiglio.

I limiti del sistema di controllo sul principio di sussidiarietà non devono, dunque, essere considerati una ragione di debolezza *a priori*. Se il principio dovesse guadagnare una maggiore rilevanza giuridica e non meramente politica, il peso delle obiezioni – pur in un sistema limitato- sarebbe egualmente maggiore.

Tuttavia, le considerazioni sopra esposte portano ad evidenziare il fatto che i parlamenti nazionali continuano a giocare un ruolo prettamente individuale, scandito dalle relazioni interne al rapporto

⁸⁰ AUER K., *Introduction :the Europeanization of parliamentary democracy*, Journal of Legislative Studies, 11/2005,pp.13-303.

Parlamento-Governo. E, dunque, anche le soglie di 1/3 e 1/4 dei voti, poste alla base del meccanismo di controllo rafforzato della sussidiarietà dal Trattato costituzionale prima e dal Trattato di Lisbona poi, idonee ad ottenere il riesame della proposta, sembrano rientrare in una prospettiva relativistica.

In altre parole, è irrilevante per la collettività di qualsiasi Stato membro sapere che livello di controllo parlamentare è consentito negli altri Stati.

In assenza di una “solidarietà interparlamentare” reale, anche se i parlamenti si tengono reciprocamente aggiornati sui propri programmi, il raggiungimento di una soglia di voti può essere soltanto considerata come un insieme di eventi altrimenti non correlati. Un ruolo “collettivo”, in tal modo configurato, rischia di complicare, anziché semplificare, il *decision-making process* europeo, rischia di aumentare i conflitti inter-istituzionali e rischia di diventare un ulteriore strumento per i governi finalizzato a mobilitare l’opposizione nazionale a proposte sgradite⁸¹.

Per queste ragioni, hanno trovato spazio nella dottrina⁸² alcune proposte avanzate in sede di Conferenza Intergovernativa (2002) e finalizzate alla istituzione di una Corte arbitrale indipendente, con il compito di monitorare e vigilare sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, che avrebbe il merito di non rischiare di minare l’integrazione europea attribuendo ai parlamenti nazionali uno strumento che potrebbe generare conflitti di competenza a livello europeo e trascinare i conflitti interni a Bruxelles⁸³.

Secondo quanto si è fin qui esposto, nell’ambito delle riflessioni sull’aspetto interno dell’integrazione e di riflesso sul ruolo delle assemblee legislative nazionali, si ritiene di dover

⁸¹ STEINER M., op.cit., pp. 270-282.

⁸² KIIVER, *The national Parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution building*, Kluwer Law International The Hague, 2006, pp. 123-127.

⁸³ La proposta fu elaborata dai membri della Convenzione Michael e Chevalier, nel corso delle riunioni della Conferenza Intergovernativa del 2002.

concordare con le opinioni di quanti ritengono che - nonostante le previsioni dei trattati - non si possa parlare di un ruolo “collettivo” dei parlamenti nazionali che realizzi con efficacia un’ azione comune di scrutinio sulla sussidiarietà.

La previsione di un ruolo “collettivo” per i parlamenti nazionali, contenuta nel Trattato costituzionale prima e nel Trattato di Lisbona poi, presenta non pochi problemi e - se il fine da raggiungere è quello di una semplificazione della *governance* e del *decision-making process* della Unione Europea- non costituisce un sistema immune da debolezze.

Punti di debolezza che, a seconda delle analisi, presentano varie sfaccettature. Vi è chi sottolinea la scarsa incisività del sistema di controllo sulla sussidiarietà, a causa della natura non vincolante del parere delle camere nazionali, ed auspica un più marcato potere di veto per i parlamenti nazionali⁸⁴, e chi considera il coinvolgimento dei parlamenti nazionali estremamente labile nell’architettura istituzionale europea. Altri, come si è visto, ritengono che il controllo di conformità al principio di sussidiarietà vada affidato ad un organo giurisdizionale indipendente, al fine di evitare i problemi connessi al rapporto fra parlamenti nazionali e governi⁸⁵. Sicuramente, l’attribuzione di un ruolo maggiormente incisivo per i parlamenti nazionali passa attraverso l’adozione di misure quali un potere di blocco più accentuato e la possibilità di ricorrere direttamente alla Corte di Giustizia.

Tuttavia, il fatto che ai parlamenti nazionali venga data la possibilità di vagliare - se pur in maniera non vincolante - il rispetto del principio di sussidiarietà conferisce, in ogni caso, un valore rafforzato al principio stesso. Da un punto di vista costituzionale nazionale, appare sicuramente desiderabile ottenere per le istituzioni democratiche nazionali un ruolo di controllo sugli scopi dei poteri conferiti che vengono esercitati dall’ Unione; ma anche da una prospettiva prettamente europea, può essere vista con favore una maggiore chiarezza sull’esercizio delle competenze

⁸⁴ RAUNIO, op.cit., pp.54-87.

⁸⁵ MICHEL e CHEVALIER membri della Conferenza Intergovernativa 2004.

dell'Unione, in questo senso il coinvolgimento dei parlamenti nazionali può avvicinare molto i cittadini alle istituzioni dell'Unione.

In ultima analisi, il rafforzamento della sussidiarietà non sempre corrisponde ad un rafforzamento del parlamentarismo europeo. Un ruolo "collettivo" dei parlamenti nazionali non può, allo stato attuale, che restare solo sulla carta. Non si riscontra- per ora- né l'omogeneità, né il necessario livello di solidarietà fra i parlamenti nazionali, e fino a quando non ci sarà un'idea uniforme e condivisa del proprio ruolo all'interno dell'Unione Europea, la previsione di un coinvolgimento collettivo dei parlamenti finalizzato al rafforzamento della sussidiarietà appare priva di effetti concreti. Alla luce di tutto quanto esposto fin ora, lungi dal sostenere che un diverso ruolo dei parlamenti all'interno dell'Unione o un ulteriore rafforzamento del controllo sulla sussidiarietà siano qualcosa di invalido *a priori*, si può affermare che il sistema di controllo non vincolante previsto dai Trattati sia, fino ad ora, il migliore possibile per contribuire al rafforzamento di quell'integrazione "interna" che costituisce il sale della sopravvivenza e dell'evoluzione delle forme di integrazione internazionale fra Stati.

Nel corso del presente lavoro si è già affermata l'intenzione di affrontare l'analisi comparatistica delle due forme di integrazione seguendo il metodo "bi-fronte" dell'integrazione sia da un punto di vista interno che esterno, cioè concernente l'interazione fra le predette forme di integrazione e gli altri attori dello scacchiere internazionale. Nello specifico, per quanto riguarda l'integrazione europea, accanto alla dimensione integrazionista "interna" come sin qui discussa attraverso l'analisi del "neo parlamentarismo" euro-nazionale, si intende affrontare la dimensione dell'integrazione esterna attraverso l'analisi dell'assetto delle relazioni esterne che il Trattato di Lisbona, nel riformare i precedenti trattati, attribuisce all'Unione. Si procederà pertanto ad una breve analisi della struttura dei trattati riformati, per poi esaminare la disciplina dell'azione esterna nel TUE

(Trattato sull'Unione Europea) e TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), oltre ad alcune considerazioni sul *treaty-making power* e sulla procedura di conclusione di accordi.

Fin dai tempi della dichiarazione di Laeken del dicembre 2001, il rafforzamento del ruolo internazionale dell'Unione è stato oggetto dello studio di un buon numero di gruppi di lavoro che, nel corso degli anni, hanno affrontato la questione. Anche il testo del Trattato di Roma del 2004, corrispondeva in larga misura, sotto il profilo del rafforzamento del ruolo dell'Unione, alle aspettative della vigilia. Il testo costituzionale, sotto questo profilo, può essere meritevole di un bilancio positivo, soprattutto alla luce di alcuni interventi unificanti che avrebbero giovato alla esigenza di coerenza dell'azione esterna dell'Unione⁸⁶.

Per quanto riguarda il Trattato di Lisbona, si può sostenere che l'intervento unificante, realizzato nel Trattato costituzionale, viene sensibilmente ridimensionato. Il Trattato di Lisbona, infatti, pur smantellando la struttura a pilastri, ha mantenuto una netta separazione fra la politica estera e la politica di sicurezza e difesa, disciplinate nel TUE, e le altre sfere di azione, incluse le competenze esterne, la cui disciplina è compresa nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Pertanto, la sostituzione della vecchia struttura con la creazione di una unica Unione non risolve i possibili problemi che possono derivare dalla persistente separazione della politica estera e di sicurezza dalle altre politiche. Inoltre, la scelta di conservare due trattati, rispetto al disegno "costituzionale" unificante, mantiene intatto il tema dei rapporti normativi fra i due trattati, nonostante che il trattato di revisione prevede che gli stessi abbiano pari rango giuridico.

Nel Trattato di Lisbona l'azione esterna viene suddivisa in due settori. Nel TUE trova infatti collocazione, fra le disposizioni generali, l'art. 8 che costituisce una base giuridica specifica per la politica di vicinato, allo scopo di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni basate sulla cooperazione.

⁸⁶ A. MIGNOLLI, *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio di coerenza*, Napoli, 2009, pp.190 e ss.

Per quanto concerne le disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione, l'art.3 numero 5 del TUE enuncia in modo esplicito gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, insieme all'affermazione di obiettivi economici, ambientali e politici, affiancandoli alla tutela dei diritti umani e allo sviluppo del diritto internazionale e riguardo, in particolare, al rispetto dei principi affermati nella Carta delle Nazioni Unite. Nel TUE trovano dunque collocazione, oltre alla disciplina della politica estera, di sicurezza e di difesa comune, anche le "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione". Le disposizioni di applicazione generale sono poi affiancate e completate dall'art.22 che attribuisce al Consiglio europeo il potere di adottare decisioni in ordine agli interessi e agli obiettivi strategici dell'azione esterna dell'Unione. E' da evidenziare che, anche se le decisioni contemplate in tale articolo ricalcano in sostanza le strategie comuni, il risalto loro attribuito dalla collocazione sistematica tra le disposizioni generali in materia di azione esterna e la previsione espressa che esse si riferiscono a tutti i settori di azione esterna, ne rafforzano molto la posizione, rendendole un atto finalizzato a sovrintendere alle grandi scelte di politica estera dell'Unione.

A tali disposizioni generali seguono le disposizioni specifiche sulla PESC-PESD (politica estera comune e di difesa comune), la cui collocazione nel TUE, e dunque al di fuori dell'alveo "comunitario" che governa il TFUE, ne fa rilevare la fisionomia prevalentemente intergovernativa che in alcuni autori⁸⁷ determina la sensazione che la struttura "a pilastri", lungi dall'essere stata smantellata con la creazione di un unico soggetto, continui ad esistere, rimarcando l'esigenza di coerenza nei settori diversi dell'azione esterna. La competenza a concludere accordi nell'ambito della PESC è conferita dall'art. 37 TUE che è stato snellito dai precedenti riferimenti procedurali ante-riforma. "L'Unione può concludere accordi con uno o più Stati terzi o organizzazioni

⁸⁷ V.P. PUOTI, *La PESC nella prospettiva del Trattato di riforma*, in *Sud in Europa*, 2008, pp.28 e ss.

internazionali, nei settori di pertinenza del presente capo.” Le relative procedure per la conclusione degli accordi sono raccolte invece nell’art. 218 TFUE.

Tuttavia, ed appare positiva la valutazione sotto il profilo sistematico, tutte le politiche relative all’azione esterna dell’Unione sono raccolte nella parte V del TFUE, riprendendo la soluzione già disegnata nel Trattato costituzionale.

Dopo un iniziale richiamo delle disposizioni generali in materia di azione esterna contenute nel TUE, la sezione enuclea i diversi settori che costituiscono l’azione esterna dell’Unione: politica commerciale comune (titolo II), cooperazione con paesi terzi e aiuto umanitario (titolo III) concernente la cooperazione allo sviluppo, la cooperazione economico-finanziaria e tecnica con i paesi in via di sviluppo, e le misure restrittive (titolo IV). Il titolo V è dedicato agli accordi internazionali per quel che riguarda il profilo della competenza e della procedura. Il successivo titolo VI, disciplina le relazioni dell’Unione con le organizzazioni internazionali e i paesi terzi ed istituisce il servizio diplomatico dell’Unione. La parte termina con il titolo VII, con l’attuazione della clausola di solidarietà, che non è propriamente una politica esterna, dato che si tratta dell’assistenza che gli Stati membri devono prestarsi nel caso in cui uno di essi sia vittima di un attacco terroristico o di una calamità naturale.

In definitiva, dunque, attraverso il raggruppamento di tutti i settori di azione esterna in un’unica parte del Trattato, viene raggiunta un’importante riorganizzazione sistematica della materia, che dà vita ad un sistema di relazioni esterne⁸⁸ dell’Unione. Persistono, tuttavia, alcune incongruenze sistematiche, oltre alla scelta politica di separare la PESC lasciando la sua regolamentazione nel TUE, come il mancato inserimento della politica di vicinato, rimasta anch’essa nel TUE, o il mantenimento di procedure di conclusione degli accordi differenziate per la politica commerciale

⁸⁸ L. DANIELE, *Le relazioni esterne dell’Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001; J.V. LOUIS, *Les relations extérieures de l’Union économique et monétaire*, in E.CANNIZZARO, *The European Union as an actor in International relations*, The Hague, 2002, pp.77ss.

comune e per la PESC, o la mancata previsione esplicita di una competenza esterna nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Per quanto concerne la competenza a concludere accordi con Stati terzi, il tema della definizione del *treaty-making power* nel Trattato di Lisbona merita un approfondimento specifico, anche in considerazione delle finalità della presente sezione consistenti nell'analisi dell'integrazione "esterna" dell'Unione Europea. Il trattato di riforma, infatti, contiene importanti disposizioni sulla competenza a stipulare: l'articolo 3, n.2 TFUE, che definisce le competenze esclusive dell'Unione, e l'articolo 216 TFUE, che invece prevede in quali circostanze l'Unione possa concludere accordi con Stati terzi. Tale ultimo articolo, infatti, prevede che « l'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali, qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata ». In tale disposizione si opera dunque una codificazione dei principi elaborati nel corso del tempo, in particolare ad opera della Corte di Giustizia, in ordine al tema della competenza a stipulare. Tale disposizione va integrata con la norma dell'art.3 n.2, secondo cui l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno, o nella misura in cui può incidere su norme comuni o alterarne la portata. Anche tale norma appare permeata e modellata secondo la giurisprudenza della Corte che, nei decenni dell'evoluzione dell'integrazione europea, ha statuito sulla competenza della Comunità a stipulare accordi con paesi terzi. In realtà, la scelta di codificazione dei c.d. poteri impliciti appare valutabile in maniera positiva poiché introduce nel corpo del Trattato una disposizione volta ad estendere a tutti i settori oggetto degli obiettivi dei trattati il potere dell'Unione di concludere accordi, così come è senz'altro positiva la previsione di casi di competenza esterna esclusiva. Una tale codificazione, se anche non sarà in grado di evitare

completamente future controversie in tema di competenza a stipulare, certamente costituirà una solida base per l'opera interpretativa della Corte di Giustizia. D'altro canto, però, non possono celarsi le difficoltà di "normativizzazione" di una lunga, complessa e non sempre coerente giurisprudenza della Corte di Giustizia⁸⁹. La disposizione appena richiamata si presenta con una formulazione che lascia uno spazio discrezionale per le istituzioni, nell'ottica di una valutazione sulla necessità della conclusione di un accordo per la realizzazione di un obiettivo dell'Unione. D'altro canto, vi è ampio margine interpretativo per la Corte, nella sua attività di valutazione delle scelte discrezionali, e dunque del corretto utilizzo delle previsioni di cui all'art. 216 TFUE quale base giuridica per la conclusione di accordi internazionali.

Va operato, tuttavia, al fine di proseguire nelle considerazioni sul *treaty-making power*, un distinguo fra i casi di competenza esclusiva e quella concorrente. Il primo caso, contemplato dall'art.216, si realizza <<qualora i trattati lo prevedano>>: si tratta delle cosiddette competenze esterne espresse e, fra queste, le uniche competenze esterne esclusive sono costituite dalla politica commerciale comune e dalla conservazione delle risorse biologiche del mare. Ciò è confermato dallo stesso art.3 del TFUE nel quale, da una parte, figurano i due ambiti di competenza esclusiva summenzionati con l'aggiunta della politica monetaria degli Stati aderenti all'euro, dall'altra parte però, al n.2 dell'art.3, non vi è menzione alcuna del fatto che il *treaty power* sia previsto dal Trattato fra le competenze esterne esclusive. Pertanto, al di fuori delle competenze espresse sopra menzionate, tutte le altre competenze esterne espresse sono da considerarsi concorrenti nel senso che il carattere concorrente, tutelato dalla formulazione delle rispettive basi giuridiche, non viene meno neppure a seguito del loro esercizio da parte dell'Unione. La seconda forma di competenza esterna, prevista dall'art.216 n.1, si verifica <<qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati>>. Tale

⁸⁹ Cfr. M.CREMONA, *The draft Constitutional Treaty: external relations and external action*, in *Common Market Law Review*, 2003. pp.1347 ss.

forma risulta in termini diversi nella previsione dell'art. 3 n.2, dove la seconda ipotesi di competenza esterna esclusiva si verifica quando la conclusione dell'accordo è necessaria per realizzare l'esercizio delle competenze a livello interno. Gli interventi della Corte di Giustizia su questo tema, hanno tuttavia ristretto il campo della portata, all'apparenza più ampia, dell'art.216. Nella "sentenza AETS" la Corte, dinanzi al potere dell'Unione di concludere accordi necessari al raggiungimento degli obiettivi dei trattati, ritiene che tale potere, inizialmente solo potenziale, si attiva e diventa effettivo ed esclusivo solo nei tre casi contemplati negli articoli 3 e 216. Quando cioè la conclusione dell'accordo sia necessaria per l'esercizio della competenza interna, quando la conclusione dell'accordo sia prevista in atti comunitari e quando l'accordo possa incidere su norme comuni o alterarne la portata ⁹⁰. Resta tuttavia da capire se, in ragione della formulazione apparentemente più ampia, l'art.216 sia in grado di concedere alle istituzioni una competenza, non esclusiva, per la conclusione di accordi, anche nel caso in cui questa non costituisca un esercizio contestuale della competenza interna e di quella esterna, quando cioè l'accordo sia necessario per il raggiungimento di uno degli obiettivi dei trattati, ma non comporti l'adozione della disciplina interna della materia. Qualche problema è sorto dall'assenza, nel testo del Trattato di Lisbona, di una disposizione corrispondente all'art. 38 TUE riguardo alla conclusione di accordi internazionali nell'ambito della cooperazione di polizia giudiziaria ed in materia penale. Gli accordi fino ad ora conclusi ai sensi dell'art.38, infatti, non sembrano potersi qualificare come necessari per l'esercizio da parte dell'Unione della propria competenza interna. D'altro canto, il settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, non si qualifica come competenza esclusiva. L'unica indicazione relativa ad una competenza dell'Unione nel settore in questione si rinviene nella Dichiarazione n.36, allegata al Trattato di Lisbona, che prevede che gli Stati membri possano negoziare e concludere accordi con paesi terzi o organizzazioni internazionali, nei settori della cooperazione in materia civile e penale e di polizia, purché tali accordi siano conformi al diritto dell'Unione. La

⁹⁰ Il riferimento negli ultimi due casi è nella sentenza AETS. Reperibile su www.europa.eu.int

dichiarazione sembra riprendere il criterio indicato dalla Corte di Giustizia⁹¹ per attribuire alla Comunità la competenza esclusiva a concludere la Convenzione di Lugano. La Corte aveva affermato che, in quel caso specifico, l'esclusività della competenza comunitaria derivava dalla concreta incidenza della Convenzione sul diritto interno. In buona sostanza, la Dichiarazione n.36 intende limitare la portata dell'effetto di precedenti pronunce (come la sentenza AETS) riguardo agli accordi concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, con il fine di impedire che la conclusione degli accordi in tali ambiti possa dare vita a competenze esclusive dell'Unione. Gli Stati membri conservano il potere di concludere accordi che non si pongano in contrasto con il diritto dell'Unione.

Per quanto riguarda le procedure per la conclusione di accordi con paesi terzi, il TFUE all'art. 218 prevede una procedura unica, salve le deroghe previste dall'art. 207 per gli accordi commerciali e dall'art.219 per gli accordi sui tassi di cambio e in materia di regime monetario e valutario. Un ruolo preminente è attribuito al Consiglio, il quale autorizza i negoziati, definisce le direttive del negoziato, autorizza la firma e conclude gli accordi. Tale ruolo centrale del Consiglio viene assunto su iniziativa della Commissione, che può raccomandare al Consiglio l'apertura di un negoziato, oppure dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, tuttavia solo nel caso in cui l'accordo riguardi << esclusivamente o principalmente>> la politica estera e di sicurezza comune. Il Consiglio può designare un negoziatore o un gruppo di negoziatori in funzione della materia dell'accordo previsto. Con molte probabilità, sarà la Commissione a continuare a negoziare gli accordi definiti "comunitari", quelli che cioè trovano la loro base giuridica nel TFUE, mentre sarà compito dell'Alto rappresentante negoziare gli accordi in ambito di politica estera e di sicurezza comune, che trovano il fondamento giuridico nel TUE. Sarà invece necessaria una delegazione più folta e composta da entrambi gli organi per quel che riguarda gli accordi definiti

⁹¹ Parere 1/03. Reperibile su www.europa.eu.int

“*cross pillar*”, cioè concernenti ambiti che rientrano in parte nella PESC ed in parte in altri settori dell’azione esterna⁹².

Volendo accennare agli aspetti più tecnici della procedura di negoziazione, si può rilevare che su proposta del negoziatore, al quale il Consiglio può impartire le *guidelines* per il negoziato, il Consiglio adotta una decisione che autorizza la firma dell’accordo e una decisione relativa alla conclusione dell’accordo. Tale decisione, salvo che riguardi esclusivamente le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, è adottata attraverso il coinvolgimento del Parlamento Europeo. In alcuni casi, ad esempio riguardo agli accordi di associazione, accordi che comportino ripercussioni finanziarie per l’Unione, o che organizzino un quadro di cooperazione, la decisione di conclusione dell’accordo è approvata dal Consiglio, previa approvazione del Parlamento, in altri casi è prevista invece la mera consultazione del Parlamento europeo. Quanto invece alle procedure di voto in seno al Consiglio, esso delibera a maggioranza qualificata, tranne nei casi di accordi di associazione e per quelli con i paesi candidati e per l’accordo sull’adesione dell’Unione alla CEDU che richiedono l’approvazione all’unanimità, come pure per tutti quegli accordi che riguardano settori per i quali è richiesta l’unanimità per l’adozione di un atto dell’Unione (ad esempio nel settore PESC).

Per quel che riguarda i summenzionati accordi *cross pillar*, nel Trattato costituzionale, per effetto della fusione dei pilastri e della procedura unificata di conclusione degli accordi da parte dell’Unione, sarebbero stati soggetti ai normali criteri della scelta della base giuridica di riferimento, senza essere considerati riconducibili alla PESC per materia ed in parte ad altri settori dell’azione esterna. La situazione è invece cambiata con il Trattato di Lisbona che ha conservato una netta separazione e sensibili differenze istituzionali e procedurali fra la PESC e gli altri campi d’azione dell’Unione. Da un punto di vista di coerenza dell’azione esterna dell’Unione, segna

⁹² A. MIGNOLLI, *op.cit.*, pp.200 ss.

certamente un progresso il fatto che si preveda la possibilità di concludere sia accordi in ambito PESC, sia riguardanti altri settori, ricorrendo ai normali criteri di scelta della base giuridica. In altri termini, se nell'accordo l'elemento riconducibile all'ambito della politica estera e di sicurezza è preponderante, allora l'accordo sarà concluso sulla base giuridica dell'art.37 TUE ed assorbito nella procedura PESC, cioè con voto all'unanimità in Consiglio e senza consultazione del Parlamento Europeo; mentre se le disposizioni riconducibili alla PESC sono solamente accessorie, l'accordo dovrà essere concluso secondo la disposizione di cui all'art.218 TFUE, ovvero mediante approvazione o consultazione del Parlamento ed in genere con deliberazioni a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Nel caso in cui l'accordo rientri in entrambi i settori, senza che ne risulti una preponderanza di alcuni elementi, si potrebbe ricorrere ad una doppia base giuridica, il che va considerato come un elemento fortemente innovativo, anche in ragione del fatto che la Corte di giustizia sembra aver escluso la possibilità dell'adozione di atti – e conseguentemente della conclusione di accordi- con doppia base giuridica⁹³.

In conclusione si può dire che l'unificazione della procedura di conclusione di accordi internazionali sia in realtà molto più apparente che reale. Dall'analisi fin qui effettuata sembra, infatti, che più procedure sono destinate a convivere, secondo le differenze sin qui evidenziate, e in secondo luogo occorre sottolineare che altre differenze di procedura sono state conservate per quel che riguarda i settori relativi agli accordi commerciali e a quelli monetari, e ciò rende tutto il sistema ancora più frammentato. Si può, invece, concordare con quanti in dottrina⁹⁴ considerano positivo il mantenimento della formulazione del Trattato costituzionale relativa agli accordi c.d. *cross pillar*, che consentirà anche con la nuova struttura dell'Unione, di concludere accordi che

⁹³ Emblematica in tal senso è la sentenza *Ecowas*, causa 91/05, nella quale la Corte ha stabilito che il ricorso ad un duplice fondamento normativo per l'adozione di un atto è esclusa ove si tratti di una misura che persegue più obiettivi o che ha più componenti rientranti rispettivamente nella politica di cooperazione allo sviluppo, riservata alla Comunità, e nella PESC, senza che uno di essi sia accessorio all'altro.

⁹⁴ A. MIGNOLLI, op.cit., pp.240 ss.

investono contemporaneamente aspetti relativi alla PESC e quelli comunitari. Tale elemento va valutato in maniera favorevole, relativamente alla coerenza del principio dell'azione esterna dell'Unione, poiché permette la conclusione di accordi grandemente complessi attraverso un'unica negoziazione, attraverso un'unica delegazione, magari composta congiuntamente dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza comune. Senza avere le pretese di aver esaurito ogni riflessione intorno al tema dell'azione esterna dell'Unione, e più in generale dei poteri alla stessa attribuiti e riferibili ad un'attività di "integrazione esterna", si può tuttavia evidenziare che il dato principale che emerge dalle considerazioni fin qui proposte è costituito dall'ampiezza dei poteri di azione esterna di cui l'Unione dispone. Tale risultato è il frutto di diversi fattori dinamici che hanno, nel tempo, esteso ed ampliato la portata materiale dei poteri esterni dell'Unione, da quelli di natura economica e commerciale, ambientale e monetaria, sino a quelli relativi alla politica estera e alla cooperazione giudiziaria civile e penale.

Tale sviluppo conduce ad interrogarsi sull'effettiva portata del principio di attribuzione di fronte a campi di azione esterna talmente estesi. L'interrogativo è stimolato dalla consistente preoccupazione che il principio di attribuzione continua a suscitare negli Stati membri, i quali hanno voluto inserire nel Trattato riformato numerosi riferimenti al principio in questione. E non a caso il settore delle competenze esterne dell'Unione si è configurato in modo atipico sol che si consideri il fatto che è l'unico settore, a partire dalla dichiarazione di Laeken, per il quale si auspicava un rafforzamento e non una limitazione dei poteri comuni. E' certamente in tale campo che le competenze dell'Unione hanno goduto di maggiore dinamicità, attraverso le pronunce della Corte di Giustizia ed anche per effetto della revisione operata, nel tempo, dai trattati. Per questi motivi, in tale ambito non conta più ormai cercare di limitare l'estensione materiale delle competenze dell'Unione, quanto piuttosto regolarne in modo più rigoroso l'esercizio, con il fine di preservare alcune sfere di azione per gli Stati membri. Se questa è la prospettiva, è evidente la

necessità di valorizzare i principi di proporzionalità e sussidiarietà che consentono di limitare l'incidenza dell'intervento comunitario e di regolare i casi in cui tale intervento è veramente necessario ed opportuno. Nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, i settori di competenza complementare, come ad esempio le politiche di cooperazione allo sviluppo, possono realizzare politiche esterne comuni che non si surrogano, ma si affiancano, a quelle degli Stati membri.

Il tema dell'azione esterna dell'Unione, inserito nel più generale quadro dell'integrazione esterna dell'Unione, come si è cercato di evidenziare nelle osservazioni sin qui proposte, nasce dallo sviluppo storico della struttura dell'integrazione europea, ed anche sotto questo profilo, l'assetto normativo ed istituzionale del sistema giuridico europeo è stato e continua ad essere in continua evoluzione. Così come è in continua evoluzione, e lo si è sottolineato nelle osservazioni circa il ruolo dei parlamenti nazionali, il settore dell'integrazione "interna" all'Unione. La prospettiva evolutiva dimostra, tanto da un punto di vista "interno" quanto da un punto di vista "esterno" dell'integrazione, che la struttura europea si è andata modificando nel tempo per poter rispondere alle nuove esigenze che si andavano man mano presentando. Durante tutto il percorso dell'integrazione, e con differenti modalità, nel sistema comune dell'Unione Europea sono stati inseriti settori e modelli di cooperazione che gli Stati membri, inizialmente, avevano destinato ad un percorso esterno e parallelo all'integrazione. Ciò è avvenuto, ad esempio, per la cooperazione politica, per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, per gli accordi relativi al c.d. "sistema Shenghen". Ciascuno di questi settori ha, tuttavia, mantenuto proprie connotazioni e specialità, rendendo il "recinto comune" delle politiche europee, un qualcosa di non troppo lontano da una costruzione complessa e molto spesso poco organica. Chiaramente il processo di costruzione per tappe dell' "architettura" europea ha influito anche sull'ultimo risultato del trattato di riforma, derivandone una diversificazione che, anche nel Trattato di Lisbona, emerge in più punti, come fin qui evidenziato, pur raggiungendo un livello elevato di compattezza.

Si può agevolmente sostenere che proprio dall'esigenza di un'azione esterna coerente e tendente all'integrazione esterna dell'Unione sia nata la cooperazione tra gli Stati membri ed il Consiglio europeo, come consesso di coordinamento fra le principali decisioni di politica estera fondamentali per gli Stati membri. E nella fase più attuale del percorso evolutivo comunitario-unionistico, ciò appare fondamentale per realizzare quell'integrazione "esterna", intesa come interazione con gli altri attori dello scacchiere internazionale, in un mondo sempre più interconnesso dove i fenomeni di *governance* globale assumono sempre più connotazioni di una rappresentanza per macro aree e dinanzi alle quali l'Europa avrà un peso maggiore nella misura in cui si presenterà ai fori di *governance*⁹⁵, o più in generale nei rapporti con Stati terzi e altre organizzazioni, con una posizione unica e condivisa al proprio interno. Ed è proprio questa la ragione per la quale vi è la necessità che agli attuali risultati di integrazione ed evoluzione dei trattati, corrisponda un equilibrio dell'integrazione interna fra gli Stati membri e del ruolo esterno dell'Unione nel suo complesso. L'azione esterna dell'Unione si presenta dunque come un settore dalla duplice valenza: da una parte, è un settore chiave da un punto di vista politico in quanto costituisce un obiettivo volto a conseguire l'unità e la convergenza della "politica estera" dell'Unione nel suo complesso; d'altro canto, rappresenta anche un obiettivo giuridico, quale strumento di coordinamento tra momenti decisionali diversi e di ricerca dell'assenza di conflitti e della soluzione delle antinomie.

Tuttavia, volendo concludere le considerazioni sull'azione esterna dell'Unione, si può sostenere che una netta separazione di ruoli e processi decisionali all'interno della politica estera dell'Unione sia, per tutto quanto fin qui considerato, oramai impossibile e costituisca un'idea superata dei fatti. L'Unione, per così dire, "vivente", ancora una volta tende ad andare più avanti dell'Unione dei testi scritti e delle rigide procedure istituzionali che gli stessi hanno posto in essere. La realizzazione di una vera "politica estera" europea dovrà tenere in debito conto sia le spinte unificatrici, che il

⁹⁵ In riferimento alla rappresentanza europea nei fori di *governance* globale cfr. M. PANEBIANCO (a cura di), *Il G8-2009 Sistema multi regionale di Stati*, II ed, Napoli, 2009, pp.300 ss.

necessario coinvolgimento degli attori nazionali come i parlamenti degli Stati membri, che restano gli unici protagonisti dell'integrazione e dell'interazione con gli altri attori globali di un'organizzazione *sui generis* quale è l'Unione europea. Il Trattato di Lisbona introduce importanti innovazioni istituzionali, che tendono a migliorare il coordinamento tra momenti decisionali che restano, come si è visto, anche nel Trattato di riforma, separati, benché dotati di obiettivi comuni e di linee strategiche e di indirizzo comuni. Il Trattato prende atto di una tendenza in atto e, per molti versi, formalizza sviluppi che stanno già affermandosi nella prassi, in primo luogo una tendenziale prevalenza, o quanto meno precedenza, del momento decisionale politico rispetto a quello comunitario, mentre quest'ultimo sempre più si presenta, nell'azione esterna dell'Unione, come il necessario e potente supporto, in considerazione del peso dell'azione economica dell'Unione verso i paesi terzi, alla realizzazione degli obiettivi strategici dell'Unione.

Quanto fin qui considerato, se pur in maniera non analitica e certamente non esaustiva, porta ad effettuare alcune considerazioni sullo stato dell'integrazione in Europa e sulle prospettive della stessa. Nell'arco di un cinquantennio, si può dire che – se pur a fasi alterne- l'integrazione europea ha prodotto dei risultati senza precedenti. Ha consentito la ripresa nel difficile frangente della fine del conflitto mondiale, assicurando un periodo di pace in Europa, ha stimolato l'economia dell'intero continente attraverso lo sviluppo del mercato comune e della politica commerciale, ha consentito l'adozione di una moneta unica che ha rafforzato l'unione economica dell'organizzazione. Oggi l'Unione europea appare come un modello di organizzazione internazionale unico nel suo genere, che certamente non può essere ricondotto a modelli di tipo federale, rimanendo intatte le prerogative degli Stati membri su alcuni punti fondamentali, come si è visto durante tutto il percorso fin qui compiuto.

Di certo, tale organizzazione *sui generis* rappresenta il risultato di un processo di integrazione che ha coinvolto una pluralità di dimensioni concorrenti e fra loro strettamente correlate: politica,

culturale, economica e tecnico-giuridica. L'opzione europea, come si è visto, è stata caratterizzata, almeno nella prima parte del percorso di integrazione, da scelte di carattere prevalentemente economico. Inoltre, particolare importanza ha assunto la disciplina tecnico-giuridica, originariamente prevista dal Trattato CEE, relativa ai meccanismi istituzionali, procedurali e giurisdizionali che hanno contribuito in maniera rilevante al successo della Comunità. Una simile lettura del processo europeo di integrazione evidenzia le atipiche opzioni tecnico-giuridiche ed il contenuto economico dell'integrazione comunitaria, ma sembra trascurare le profonde radici comuni di carattere politico, già esistenti nella fase iniziale dell'integrazione e le ulteriori, rare ma fondamentali, scelte politiche compiute durante il percorso di integrazione in Europa. In realtà tutto il percorso di integrazione che si è snodato in più di un cinquantennio è stato caratterizzato da alcune fondamentali opzioni di fondo di un livello politico eccezionalmente elevato. La prima scelta fondamentale degli anni cinquanta, l'istituzione delle Comunità con i Trattati di Roma del 1957, rispondeva alla necessità degli Stati europei di risorgere dalle ceneri della seconda guerra mondiale. Altre scelte, quali quella compiuta a Maastricht, rappresentavano l'esigenza di adeguare il processo di integrazione ai nuovi assetti determinati dalla fine della guerra fredda, o l'allargamento dell'Unione ai nuovi Stati membri in tempi più recenti, la realizzazione e l'adozione della moneta unica, così come il tentativo costituzionale ed il successivo Trattato di riforma siglato a Lisbona rappresentano l'esigenza di adeguare il ruolo, le istituzioni e le finalità dell'integrazione europea ai fenomeni di globalizzazione dell'economia⁹⁶, delle relazioni, dei rapporti di forza all'interno dei fori di *governance* e di discussione globali, ove l'Unione europea ha la necessità di esprimersi con una sola voce. Tutto ciò è accaduto, mentre gli Stati membri hanno perduto molto della loro tradizionale sovranità sia in ambito politico-giuridico che economico, restando tuttavia i protagonisti all'interno di un'organizzazione che non ha i caratteri di uno Stato federale. Il processo

⁹⁶ Cfr. P. BOREA, *Verso una nuova disciplina finanziaria e contabile internazionale*, in M. PANEBIANCO (a cura di), *Il G8-2009....cit.*, pp.349 ss.

di integrazione europeo e il diritto dell'integrazione va letto non tanto quale limite della sovranità degli Stati, che restano i protagonisti principali dell'architettura unionistica, ma come espressione di una nuova sovranità condivisa, necessaria nello scenario globale. Si tratta di una forma di sovranità non più individuale, ma comune e condivisa da tutti gli Stati membri. E dunque il diritto dell'integrazione si realizza in questo caso, non solo come diritto della Comunità in rapporto con gli Stati membri ed i cittadini, ma anche come diritto comune che difende e garantisce, anche rispetto a soggetti terzi, la sovranità allo stesso tempo individuale e comune.

Il processo di unione "sempre più stretta", che si è realizzato nel corso dei decenni di integrazione europea, si è caratterizzato per una tendenza ad una sostanziale unicità, pur con evidenti garanzie della diversità che caratterizza i singoli Stati membri con il proprio bagaglio di valori costituzionali, sociali e giuridici. L'unicità è il risultato del consenso espresso, in ragione di una legittimazione progressivamente duale, dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dei Ministri. Il primo rappresenta il popolo europeo, mentre il Consiglio può essere considerato come una "camera degli Stati" e risulta supportato indirettamente dai parlamenti nazionali, pur con tutte le considerazioni emerse nel corso del presente lavoro sulla effettiva legittimazione democratica di tali istituzioni; l'equilibrio tecnico- giuridico su cui si regge il sistema europeo, affianca a tale legittimazione duale il consenso implicitamente manifestato dalla Commissione e dagli altri organi consultivi. L'intero sistema trova poi una forma di garanzia giurisdizionale nella Corte di Giustizia. In questo modo l'Unione funziona attraverso un meccanismo di *governance* in cui operano diversi centri rappresentativi di autonomi interessi fondamentali, tutti necessari nella ricerca del consenso in sede europea. Il diritto comune risulta, in tal modo, frutto di una formulazione consensuale e, oltre a costituire un autonomo ordinamento comunitario, si pone in diretta relazione con gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Tale rapporto, inquadrato nella dialettica esistente fra il diritto interno e il diritto internazionale, a volte può collidere con gli ordinamenti nazionali, così come regolati dai propri sistemi costituzionali, donde la necessità di un controllo rafforzato "interno", affidato ai parlamenti

nazionali che, come si è visto in precedenza, diventano i principali protagonisti dell'integrazione interna⁹⁷.

In tale quadro complessivo, unico ed atipico rispetto agli altri modelli di cooperazione interstatale organizzata, l'esperienza dell'integrazione europea appare caratterizzata da una originalità che non tende né a realizzare l'esperienza federale né a ripetere l'esperienza di altre organizzazioni internazionali già conosciute. La sovra-nazionalità dell'esperienza europea va intesa non tanto come la realizzazione di un "nuovo ordine" che si impone agli ordinamenti nazionali, quanto come un sistema democratico con funzioni di compensazione. Il principio base dell'integrazione, "unità nella diversità", comporta la ricerca del consenso fra tutte le diversità e solo quando risulti ritrovata l'unità essa si impone sulle diversità. In tale prospettiva, si osserva che il successo del percorso di integrazione europea si fonda su un processo politico, economico e giuridico non-gerarchico, in cui nessuno Stato o nessun soggetto prevale sull'altro. Tale processo di carattere negoziale, poiché produce vantaggi per tutti, può apparire paradossalmente addirittura più democratico di certi sistemi parlamentari nazionali, statali o federali, ove la minoranza subisce la volontà della maggioranza ed opera per condizionare il processo decisionale e per diventare futura maggioranza. Le regole politico-giuridiche del compromesso internazionale, operanti all'interno del processo di integrazione europea, contribuiscono a colmare il deficit democratico che, normalmente, si ritrova nei processi decisionali di altre organizzazioni internazionali. In tal modo, l'intero processo negoziale comunitario riflette la volontà politica collettiva di conseguire un accordo sulla base di un sentire comune. Emerge, in definitiva, nel sistema comunitario-unionistico dell'Unione Europea un duplice concetto di democrazia che tiene conto delle esigenze ivi esistenti di organizzazione sociale: una di tipo "inter-individuale", rappresentata dalla diretta applicabilità nei confronti dei cittadini, e

⁹⁷ Sul nuovo ruolo dei parlamenti nazionali cfr. P. BOREA, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in A. SCOCOZZA, G. MACRI (a cura di), *Rendiconti dottorati di ricerca in Teoria e Storia delle istituzioni*, Napoli, 2010, pp. 221

l'altra, tipica delle esperienze internazionali, rappresentata dal Parlamento Europeo, dal Consiglio, dalla Commissione, ed ovviamente dagli Stati membri.

PARTE SECONDA

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE IN AMERICA LATINA

CAPITOLO IV

MODELLI E FORME DI INTEGRAZIONE DELL'AREA LATINOAMERICANA

L'analisi sin ora compiuta sull'evoluzione dell'integrazione europea, ha permesso di osservare, attraverso il *focus* sui due aspetti dell'integrazione "interna" ed "esterna", che il processo di integrazione europea si è realizzato sulla base di reali scelte politiche, nonché di meccanismi tecnico-giuridici. Una tale audace sintesi non si rinviene nelle altre forme associative extraeuropee che operano di regola attraverso il c.d. *modèle coopératif*. Un'estrema cautela è espressa in molti autori rispetto al modello comunitario, che viene collegato alla peculiare realtà storico-politica europea e ritenuto piuttosto complesso ed inizialmente, da parte di molti osservatori⁹⁸, vi era una diffidenza rispetto alle tendenziali limitazioni della sovranità nazionale e le peculiarità giuridico-istituzionali proprie dell'esperienza comunitaria erano considerate estranee ai processi associativi extra-europei. Oggetto di profondo interesse, invece, sia da parte di altre organizzazioni, sia da parte della dottrina⁹⁹, è il rilevante contributo allo sviluppo economico degli Stati membri che è stato determinato dal processo di integrazione in Europa, soprattutto in considerazione della realizzazione del mercato comune – mercato unico. D'altro canto, l'unicità dell'esperienza europea è data anche dal fatto che in nessuna altra area geografica un'organizzazione regionale, nata con competenze economiche e con un non dichiarato, ma intuibile, retroterra di azione politica, sia riuscita ad assumere un ruolo assimilabile a quello assunto dalla Comunità prima e dall'Unione Europea poi.

Quanto alle organizzazioni extra-europee ed in particolare latinoamericane e caraibiche, delle quali ci occuperemo a completamento del presente lavoro, bisogna considerare che così come nel definire

⁹⁸ Fra tutti cfr. H.A. GRIGERA NAON, *Sovereignty and regionalism*, in *Law and politics in International Business*, 1996.

⁹⁹ S.BILAL, *Is the EU a model of regional integration? Risks and challenges*, Maastricht, 2007.

le modalità di aggregazione e costruzione dell'integrazione, esse ripercorrono il medesimo processo realizzato in Europa, le stesse finiscono per incontrare anche gli stessi problemi di carattere istituzionale e di carattere sostanziale nel corso della loro vita e del loro sviluppo¹⁰⁰. Nella prospettiva che qui ci occupa, ci si intende riferire a considerazioni sistemiche ed, in particolare, alla dialettica fra la sovranità degli Stati e le funzioni attribuite alle organizzazioni. Non meno importanti appaiono le problematiche relative ai rapporti fra l'ordinamento interno dell'organizzazione e l'ordinamento dei singoli Stati membri. Infine, per quel che riguarda le competenze, esse risultano nella ripartizione assai simili al modello europeo, né dissimile appare l'evoluzione di dette competenze, che a volte, nelle organizzazioni dei paesi in via di sviluppo, sembra ripercorrere quella realizzata in oltre cinquant'anni di integrazione europea.

Dinanzi al già citato ruolo assorbente svolto in Europa dalla Comunità Europea rispetto ad altre iniziative concorrenti, va detto che in America Latina e nei Caraibi opera da tempo una pluralità di esperienze associative concorrenti. Così, nel panorama delle organizzazioni di integrazione e cooperazione internazionale del sub-continente, si ritrovano partecipazioni assai ampie ed estese all'intera area, e alcune partecipazioni limitate ad un ristretto gruppo di Stati appartenenti ad una specifica regione o sub-regione¹⁰¹. Non si rinviene, in altri termini, nel sub-continente,

¹⁰⁰P. PENNETTA, *Integrazione europea ed integrazioni latino-americane e caraibiche: modelli e rapporti*, Bari, 2009, pp.55ss.

¹⁰¹Riguardo ai processi di integrazione in America Latina vi è una amplissima letteratura, fra i tanti e senza pretesa di completezza cfr. J.E. BRICEÑO BERRU, *I processi di integrazione in America Latina alla luce delle concezioni giuridiche contemporanee*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi internazionali*, n.2, 1999; G. NOTO, *Integración e institucionalidad*, in *SELA*, n.61, 2001; M.A. MIDON, *Tras diez años de Mercosur y más de cuarenta de integración. Algunos caracteres del tipo asociativo en Latinoamérica*, in *Revista de Derecho Internacional*, n.1, 2002, Bogotá; J.L. MACHINEA, *Efectos económicos de los procesos de integración en America Latina*, Caracas, 2001; M.PANEBIANCO – F. GUIDA – A. DI STASI, *Introduzione al diritto comunitario comparato. Il diritto dell'integrazione latino americana*, Edisud, Salerno, 1993, pp. 360. Id., *I modelli di integrazione in America Latina: l'ALADI ed il SELA*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 1982, 642 ss. Id., *Introduzione al diritto comunitario comparato (diritto internazionale e diritto dell'integrazione nell'Europa comunitaria e in America Latina)*, Edisud, Salerno, 1985. Id., *L'integrazione europea e latino-americana fra internazionalismo e costituzionalismo*, in *Diritto e società*, 1979, pagg. 5 ss. Id., *L'internazionalismo bolivariano e l'integrazione degli Stati in America Latina*, in *Rivista studi politica internazionale*, 1983, 397 ss. Id., *Ius Communicationis totius orbis: il riproporsi dello ius gentium fra continuità e novità*, in *Mundus Novus*, Roma, 2000, pagg. 403-429. Da ultimo vedi M. PANEBIANCO, *Diritto Internazionale Pubblico*, Napoli 2008, Capitolo XIII.

un'organizzazione-*leader*, ma più organizzazioni convivono nella medesima area geografica con competenze a volte molto simili e con una partecipazione soggettiva spesso identica. Infatti, pur in presenza di un generale e diffuso consenso per i processi di integrazione, raramente gli Stati latinoamericani e caraibici sono riusciti a definire strategie unitarie, univoche e coerenti, finalizzate al conseguimento di obiettivi politici ed economici globalmente condivisi, nonostante sia oggi, anche in quest'area, condivisa la consapevolezza che in un mondo fortemente interconnesso e globalizzato non possa esserci spazio per un ruolo solitario di singoli Stati sovrani. Già da una prima lettura dei testi dei trattati istitutivi dei singoli processi di integrazione, emerge in maniera piuttosto chiara il carattere programmatico, relativo ad azioni ed attività future, ed il ruolo preminente attribuito ai vertici dei Capi di Stato e di Governo, riassunto nell'espressione "*diplomacia presidencial*"¹⁰². Tuttavia, nel quadro generale di una certa tendenza ad un rispetto, per così dire "lassista", dei trattati internazionali di carattere associativo, spesso si è rilevata la coesistenza di una pluralità di iniziative, multifunzionali, commerciali o tecnico-funzionali, i cui risultati sia politici che economici appaiono estremamente contraddittori. Più in particolare, si è rilevata una sorta di "sovra-offerta"¹⁰³ di proposte di integrazione che ha poco a che vedere con la sua effettiva realizzazione. In particolare, le iniziative del ventennio degli anni 70 e 80 (ALALC/ALADI e SELA) sono state caratterizzate da un'ampia partecipazione soggettiva e seguite, a partire dagli anni 90, dalla creazione o dal rafforzamento di organizzazioni con una partecipazione soggettiva limitata ai soli Stati di una specifica sub-regione. In considerazione di ciò, ci si è spesso chiesti se fossero valide le metodologie seguite nell'attività di cooperazione e si è

¹⁰² Cfr. F. PEÑA, *La completa red de cumbres presidenciales: Reflexiones sobre el sentido y la eficacia de la diplomacia presidencial multilateral y multi-espacial en el casos de los países sudamericanos*, in *América Latina Hoy*, n.2, 2005; A. MALAMUDA, *Jefes de gobierno y proceso de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina*, I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 2002.

¹⁰³ R. BENITEZ MANAUT, *La seguridad contra la integración en América Latina*, in *Análisis de la integración regional*, 2008-2009, n.7, p.87.

spesso auspicata una loro razionalizzazione e migliore articolazione¹⁰⁴. Tuttavia, e paradossalmente, la recente iniziativa dell'UNASUR¹⁰⁵ sembra non considerare le precedenti osservazioni sulle esperienze associative passate, non contribuendo all'auspicato processo di razionalizzazione, anche se, come vedremo di seguito, il Trattato di Brasilia costituisce indubbiamente un passo in avanti nell'evoluzione dell'integrazione latinoamericana.

L'ulteriore caratteristica che va considerata come in certa misura ricorrente nei processi di integrazione latinoamericani e caraibici, è una certa retorica integrazionista, intesa come la declaratoria formale e la previsione dei trattati istitutivi di obblighi molto generici e poco suscettibili di verifiche oggettive, raramente vi è la previsione di norme che definiscono obblighi giuridici concreti per gli Stati membri e si utilizza molto il rinvio ad ulteriori, specifiche decisioni. Le ragioni di una prassi di questo tipo sono da ricercarsi in una molteplicità di fattori che vanno dall'eccessiva ambizione degli obiettivi, dall'eterogeneità degli Stati membri, fino alla mancanza di una effettiva volontà politica e alle effettive difficoltà economiche, oltre ad una carenza degli elementi tecnico-giuridici all'interno delle varie forme di integrazione. D'altro canto, si assiste sovente ad una sorta di “*reunionismo*”, attraverso l'esercizio di enfatiche dichiarazioni in occasione delle varie *cumbres* di capi di Stato e di governo, che dimostrano una carenza di risultati concreti e portano molto spesso alla considerazione di una debolezza cronica delle istituzioni di integrazione latinoamericane in molti ambiti, particolarmente nei meccanismi di soluzione delle controversie. In concreto, la previsione di obblighi giuridici risulta in alcuni casi realizzata attraverso una disciplina di diritto derivato, per così dire, *à la carte*. Vi sono, infatti, meccanismi con i quali è possibile manifestare un consenso relativamente e limitatamente a singoli atti di produzione della normativa

¹⁰⁴ Si vedano le osservazioni del Segretariato del SELA e dell' ALADI, che svolgono una qualificata attività di studio dei processi di integrazione, in particolare cfr. la Relación de la Secretaría Permanente SELA: *Una institucionalidad para la convergencia de la integración: Bases para un programa regional*, Caracas, 2003.

¹⁰⁵ Unione delle Nazioni Sudamericane, istituita con il Trattato di Brasilia del 23 maggio 2008.

materiale. Inoltre, per quanto riguarda gli atti obbligatori di diritto derivato, l'entrata in vigore degli stessi risulta a volte collegata al recepimento da parte di un certo numero minimo di Stati membri¹⁰⁶. In altri termini, il funzionamento di tali organizzazioni appare direttamente e fortemente collegato alla volontà dei singoli Stati, e ciò accade sia nella fase "ascendente", cioè di adozione di norme nell'ambito degli organi intergovernativi investiti di poteri decisori, sia nella fase "discendente", cioè di recepimento dei singoli atti all'interno del proprio ordinamento giuridico nazionale. Tale retoricità dell'integrazione e tale sistema sostanzialmente incentrato sulla sovranità dei singoli Stati e non sul principio di "sovranità comune" sul modello dell'esperienza integrazionista europea, molto spesso ha condotto alla mancata realizzazione di obiettivi istituzionali e alla perdita di legittimazione degli attori di tutto il processo di integrazione.

Quanto appena sostenuto costituisce il quadro di fondo dell'esperienza integrazionista latinoamericana e caraibica, ma va tuttavia evidenziato come in talune esperienze di integrazione con una partecipazione soggettiva ristretta, si stia procedendo ad un rafforzamento dei singoli processi di integrazione, anche attraverso il rafforzamento degli apparati istituzionali e sistemi giurisdizionali di soluzione delle controversie, che anche attraverso una giurisprudenza emanata dagli organi giurisdizionali delle organizzazioni di integrazione latine, contribuiscono ad un rafforzamento dei singoli processi di integrazione¹⁰⁷.

Pertanto, nell'analisi che si compierà dell'evoluzione delle organizzazioni latinoamericane si procederà ad esaminare, se pur in maniera certamente non analitica e senza la pretesa di trattare compiutamente tutti gli aspetti delle forme organizzative, sia le forme organizzative ispirate al modello classico di cooperazione, sia le organizzazioni più direttamente ispirate al modello

¹⁰⁶ Ad esempio, nel caso della sottoscrizione di trattati internazionali conclusi nell'ambito dell'organizzazione, per l'entrata in vigore per gli stessi è necessario il recepimento da parte di un numero minimo di Stati. Sul tema cfr. P. PENNETTA, op.cit.

¹⁰⁷ Cfr. P. DAILLIER, *La jurisprudence des tribunaux des organisations d'intégration latino-américaines*, in *Annuaire François de Droit International*.

comunitario europeo di integrazione. Tutta l'analisi terrà ben presenti sia la radice storica dell'internazionalismo bolivariano, ed i richiami costanti in molte forme di integrazione-cooperazione latinoamericana dell'unità del sub-continente già presenti nella dottrina della fine dell'800, sia le principali novità presenti nel recente Trattato di Brasilia del 2008 istitutivo dell'UNASUR che proietta l'integrazione internazionale sudamericana nel nuovo millennio, fra spinte irrefrenabili della globalizzazione ed inevitabili necessità di interconnessione con le altre forme di integrazione che si riferiscono ad altre aree, non senza considerare il ruolo crescente che alcuni paesi dell'area sudamericana assumono nei fori di *governance* globale e negli assetti economico-finanziari e geopolitici planetari.

CAPITOLO V

IL PLURALISMO ASSOCIATIVO DELL'INTEGRAZIONE E COOPERAZIONE LATINOAMERICANA: ALADI, SELA E MERCOSUR

Prima che, all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, iniziasse la nuova e più recente fase di globalizzazione, i paesi dell'America meridionale si lasciavano trascinare dall'ideologia latinoamericana intesa come autosufficienza organizzativa nel campo economico e finanziario. Tanto comportava la nascita di organizzazioni, già elencate in precedenza, da una forte carica identitaria e contrappositiva rispetto ai Paesi del Nord del mondo. Le due organizzazioni di quel periodo, ALADI e SELA, sono rimaste inefficaci, per quanto riguarda la prima e si sono estinte per inattività prolungata, nel secondo caso¹⁰⁸. La problematica integrazionista inizia ad essere avvertita dai paesi latinoamericani a partire dal 1950. La dottrina del tempo indirizza i governi dell'area verso la necessità di una pianificazione dell'economia, della sostituzione delle importazioni e di una più avanzata industrializzazione per favorire l'ampliamento dei mercati nazionali e per dare un decisivo impulso alla integrazione latinoamericana. Lo sviluppo di questa corrente si ebbe in seno alla CEPAL (Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'America Latina) che già dalla metà degli anni cinquanta, preoccupata per il deterioramento dei termini di interscambio sopportati dall'America Latina e del deficit che opprimeva le bilance commerciali di quei paesi, aveva intrapreso, sollecitata dalla Conferenza Economica dell'Organizzazione degli Stati Americani, una serie di studi sulla problematica del commercio interregionale e sulla ipotesi dell'istituzione di una zona di libero commercio che avrebbe dovuto poi trasformarsi in una unione doganale¹⁰⁹. Da un lato, vi fu la visione globale, continentale, che si proponeva di formulare le basi per un'integrazione di tutta l'area latinoamericana; dall'altro, l'analisi concreta dei problemi di scambio che

¹⁰⁸Cfr. A. SINAGRA, *Diritto e giustizia, ragione e sentimento*, Roma, 2004.

¹⁰⁹M.E. CARRANZA, *South American Free Trade Area or Free Trade Area of Americas?*, New York, 2000; P.VIZENTINI-M. WIESEBRON, *Free trade for Americas?*, London-New York, 2005.

riguardavano e preoccupavano i paesi maggiori (il c.d. Cono Sud). Queste due tendenze si armonizzarono quando Argentina, Brasile, Cile e Uruguay chiamarono Bolivia, Paraguay e Perù alla Conferenza di Panama per costituire una zona di libero commercio. Nel giugno del 1959 si riunirono a Lima i rappresentanti dei sette Paesi, apportando delle modifiche al progetto originario, e poi con la Conferenza di Montevideo si pervenne ad un accordo sul testo del trattato (ALALC, Trattato di Montevideo del 1960: Argentina, Brasile, Cile, Messico, Paraguay, Uruguay, Perù. Vi aderirono, in seguito, Ecuador, Colombia, Venezuela e, in ultimo, la Bolivia). Dal diverso atteggiamento costituzionale deriva così la presenza di organizzazioni regionali di cooperazione (ALADI) o sub regionale di integrazione (Patto centroamericano ed andino). Atteggiamento comune alle varie costituzioni è quello di favorire la cooperazione internazionale con i Paesi estranei all'America Latina, attraverso un atteggiamento interregionale, particolarmente evidente nella organizzazione complessiva di tutti i Paesi del sud e centro America, compresi quelli caraibici (SELA). In America Latina le due organizzazioni economiche dell'ALADI e del SELA si ispirano ad un comune modello di integrazione, vale a dire quello del nuovo regionalismo economico; esso si ispira ai principi normativi universali dell'Onu e continentali dei paesi latinoamericani. Il Trattato di Montevideo del 12 agosto del 1980 sostituisce l'ALALC. Nel preambolo del Trattato ALADI si legge che esso si ispira: 1) alla necessità di contribuire alla realizzazione di un nuovo schema di cooperazione orizzontale fra paesi in via di sviluppo e le relative aree di integrazione, ispirato ai principi del diritto internazionale in materia di sviluppo, anche tenendo conto della decisione adottata dalle Parti contraenti dell'Accordo generale per le tariffe ed il commercio (GATT), che permette di concordare accordi regionali o generali fra paesi in via di sviluppo, con il fine di ridurre o eliminare gli ostacoli al commercio reciproco. Inoltre, l'articolo 26 del Trattato di Montevideo, precisa che un tale schema di cooperazione orizzontale si compie in esecuzione dei principi normativi e degli impegni assunti nel contesto della Dichiarazione e del Piano di Azione per la realizzazione di un Nuovo ordine economico internazionale e della Carta dei diritti e doveri

economici degli Stati; 2) al proposito di rafforzare la solidarietà tra i popoli latinoamericani mediante l'integrazione economica, intesa come un processo di integrazione latinoamericana da rinnovare e da sviluppare¹¹⁰. La Convenzione di Panama del 17 ottobre del 1975 istituisce il SELA come associazione latino-centro-americana e caraibica (25 Stati con l'aggiunta del Paraguay nel 1986) venendo a prendere il posto della CECLA (Commissione economica di coordinamento per l'America Latina). Nel preambolo si legge che la Convenzione si ispira: a) alla necessità di stabilire un sistema permanente intra-regionale di cooperazione economica e sociale, nonché di consultazione e di coordinamento delle posizioni dell'America latina nelle organizzazioni internazionali e nei confronti di Stati terzi e di gruppi di Stati, riferito a tutti gli accordi e principi, finora, congiuntamente adottati dagli Stati dell'America Latina ed in modo da assicurare la loro esecuzione mediante azioni concertate; b) allo spirito della Dichiarazione e del Programma di azione per la realizzazione di un Nuovo ordine economico internazionale e della Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati; c) agli impegni per l'integrazione assunti dalla maggioranza degli Stati dell'America Latina ed alla necessità di rafforzare e completare i vari processi di integrazione latinoamericani, mediante la promozione di specifici programmi e progetti di sviluppo.

Il modello SELA è disciplinato dal Trattato di Panama del 17 ottobre del 1975, entrato subito in vigore a seguito del compimento del processo di ratifica (art. 33), nonché da numerose decisioni successivamente emanate dal Consiglio latinoamericano riunito in sessione ordinaria annuale. Tale modello, riferito ai principi del nuovo ordine economico internazionale (1 maggio 1974), presentava l'evidente difetto di non essere radicato su una forma di integrazione economica di libero scambio comunitaria, configurando una sorta di politica economica estera dell'intero continente, indipendente dalle sue variegate forme di integrazione e cooperazione esistenti nelle varie aree del sub-continente, del Centroamerica e dei Caraibi. Le stesse forme operative chiamate programmi di

¹¹⁰I. BUSTILLOS - J.A. OCAMPO, *Asimetrías y cooperación en el área de libre comercio de las Américas*, Santiago del Cile, 2003.

azione e gestite da Comitati *ad hoc* sotto il coordinamento della Segreteria generale avente sede a Caracas, dipendevano molto dal finanziamento prevalente dello Stato ospitante, all'epoca garantito da grandi rendite di origine petrolifera. Anche la proclamazione di dichiarazioni e risoluzioni finalizzate ad esaltare l'autonomia dell'intero continente latino-americano in settori nevralgici come quello del commercio internazionale, delle tecnologie di supporto ai processi di industrializzazione ed al finanziamento dello sviluppo, avevano carattere prevalentemente declamatorio, in difetto di una reale capacità di dar loro seguito da parte degli organi comuni (c.d. Consiglio Latinoamericano). I principi di base del SELA, sia pure diversamente formulati, sono identici a quelli dell'ALADI:

- pluralismo: il SELA, basato sui principi più generali di eguaglianza, sovranità ed indipendenza degli Stati, *“rispetta la differenza dei sistemi politici, economici e sociali”, nonché “le caratteristiche proprie dei distinti processi di integrazione regionale e sub regionale nei loro meccanismi fondamentali e nella loro struttura giuridica”* (art. 4);

- coordinamento: il SELA, che è *“organismo regionale di consultazione, coordinazione, cooperazione e promozione economica e sociale collettiva”* (art. 2), ha come scopi primari: promuovere *“la cooperazione intra-regionale”*, con il fine di accelerare lo sviluppo economico e sociale dei suoi membri (art. 3 a); promuovere *“un sistema permanente di consultazione e di coordinamento”* (interregionale) destinato alla adozione di posizioni e strategie comuni su temi economici e sociali, tanto negli organismi e fori internazionali, come nei confronti di Paesi terzi e gruppi di Paesi (art. 3b).

Importanti sono le misure di coordinamento procedurale ed organizzativo adottate dal SELA nei confronti di altre organizzazioni. Si segnalano a riguardo le seguenti decisioni: invito ad organismi latinoamericani di carattere interstatale ed intergovernativo ad inviare osservatori alle riunioni del SELA (dec. 12); coordinamento con i rappresentanti dei Paesi latinoamericani presso le sedi ONU

(New York, Ginevra) ed europee (Bruxelles) (dec. 14, 24, 40); relazioni specifiche dell'America Latina con la Comunità Europea (dec.44), successivamente integrata nell'ambito di una dichiarazione sui rapporti con i Paesi altamente sviluppati (Panama 1 dicembre 1981). La decisione n. 44 (3 agosto 1979) rileva per una serie di ragioni: in primo luogo attribuisce al gruppo dei rappresentanti permanenti latinoamericani a Bruxelles il mandato di agire come organo comune («gruppo latino americano») nei confronti della Comunità, inoltre, determina gli elementi di una politica globale comune, fondata sulla identificazione di temi specifici di interesse comune (dialogo Europa - America Latina), stabilisce una procedura per la quale, in presenza di misure protezioniste della Comunità Europea, si può definire e sviluppare un'azione congiunta ed appropriata dei paesi del SELA (art. 4).

Tale trattamento prevedeva misure simmetriche nei confronti delle esportazioni europee (di una o più regioni della Comunità), salve altre *“misure di ordine economico, finanziario o commerciale di applicazione volontaria”*. Peraltro, secondo i principi generali del SELA, le relative azioni non pregiudicano rapporti diretti fra la Comunità Europea e singoli organismi sub-regionali latinoamericani (ALADI, Patto Andino, Mercato centroamericano, Caricom etc.). Se la decisione n. 44 stabilisce una *“politica latinoamericana”* rispetto all'Europa comunitaria, è con la decisione n. 303 che si registra la conclusione di un Accordo tra il SELA e la CEE (accordo di cooperazione che vede nella previsione di consultazioni reciproche, scambi di informazioni ed assistenza tecnica, i suoi punti più qualificanti). Piuttosto sporadiche sono state le procedure di coordinamento con altre organizzazioni di paesi in via di sviluppo o singoli paesi industrializzati.

La comunità degli Stati andini, appositamente richiamata come esperienza positiva da salvaguardare nel preambolo del Trattato di Brasilia, rappresenta uno dei due pilastri dell'Unione rispetto al Mercosur. Inoltre, l'integrazione degli Stati appartenenti alla sub-regione andina è regolata dall'Accordo di Cartagena (26.5.1969). L'accordo fu firmato e ratificato dai Governi di Bolivia,

Colombia, Cile, Ecuador e Perù. Il Venezuela stipulò uno strumento addizionale di adesione (13.2.1973) ed il Cile, invece, un protocollo addizionale di recesso, a seguito del mutamento di regime politico avvenuto in quel Paese (5.2.1976). Il successivo accordo modificativo fu quello di Ciudad Trujillo (Perù) del 1993. In realtà, nata come gruppo sub-regionale andino in base all'accordo di Cartagena fra sei Stati dell'area andina dall'oceano Atlantico a quello Pacifico, si è trasformata in Comunità Andina con l'accordo di Ciudad Trujillo. Essa rappresenta l'esperienza più vicina a quella comunitaria europea per finalità, istituzioni, procedure, atti normativi e tipo di politiche già realizzate, configurando il presupposto della vita comunitaria del continente sudamericano unitamente al Mercosur, suscettibile di essere ampliato e rafforzato nella forma di una vera e propria Unione¹¹¹ (c.d. integrazione comunitaria-unionistica secondo il modello europeo). Come è noto, la Comunità Andina già dispone di una politica interna all'area nei vari settori commerciale, agricolo, lavorativo, imprenditoriale, tributario, così come dispone di una politica estera verso i paesi dell'area e verso gruppi di paesi esterni all'area organizzati in forma corrispondente. Ovviamente, il prevalente e marcato interesse economico-finanziario-sociale degli schemi di integrazione andina e del Mercosur, è ben suscettibile di essere integrato da forme unionistiche più profonde, capaci di estendersi ad una vera e propria integrazione politica, comprendente i settori nevralgici della politica estera, della sicurezza e della difesa militare, da gestire con l'impiego dei mezzi della democrazia parlamentare e della partecipazione democratica. L'esperienza originaria, durante i primi venticinque anni di vita dell'organizzazione (1969- 1993), era molto modesta e contenuta, nell'incertezza circa la possibilità di radicare un modello comunitario andino analogo a quello comunitario europeo. E, tutto ciò, risulta dimostrato anche dalla terminologia adoperata con riferimento alla denominazione dell'ente, originariamente riferito ad un puro e semplice gruppo sub-regionale andino e solo successivamente ad una Comunità

¹¹¹ F. PEÑA, *La integración del espacio sudamericano, La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?*, in Nueva Sociedad, 2009, n.219, pp.46ss.

andina. Anche la denominazione degli organi principali era molto prudente nell'individuare i nomi degli organi di governo centrali chiamati timidamente, Commissione e Giunta, laddove nella Comunità Europea la prima corrisponde al Consiglio dei Ministri, con funzioni normative primarie, e la seconda, viceversa, alla Commissione di Bruxelles con funzioni esecutive e gestionali. Una vera coincidenza terminologica esiste per gli altri due organi centrali come il Parlamento andino e la Corte di giustizia andina, con competenze assimilabili ai corrispondenti organi comunitari europei. Peraltro, sul destino del gruppo della Comunità andina avrebbe inciso l'incerto rapporto tra competenze comuni affidate agli organi collettivi rispetto a quelle ancora costituenti competenze nazionali a tutti gli effetti, nei settori non trasferiti e spesso esercitate in modo conflittuale con altri Stati del raggruppamento comunitario.

La partecipazione degli Stati membri al Gruppo andino è stata propiziata, in alcuni casi, da riforme costituzionali. La Costituzione di Colombia, nella riforma apportata nel 1968 con l'introduzione dell'art. 76, prevede che *“por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”*. Anche l'art.108 della Costituzione venezuelana del 1961 prevede che la Repubblica *“favorecerá la integración económica latinoamericana”*, così come la Costituzione dell'Ecuador del 1978 contiene una norma sulla integrazione con gli Stati *“de hispano América»* (art.3). A sua volta la costituzione peruviana del 1979 all'art. 100 stabilisce che *“El Perú favorece la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América latina con miras a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones»* mentre nell'art. 106 stabilisce la prevalenza dei trattati di *“integración con Estados latinoamericanos”* rispetto ai trattati multilaterali conclusi con gli stessi Stati.

Il secondo pilastro richiamato, accanto alla Comunità andina, è il Mercosur, di dimensioni geopolitiche ben diverse dalla prima e per sua natura suscettibile del confronto con la corrispondente comunità nordamericana (Nafta) e quella unionistico-comunitaria europea (Trattato di Maastricht 1992). Grazie a tale schema di integrazione, l'America meridionale si integra nel contesto della globalizzazione, utilizzando un sistema giuridico molto esteso, all'interno del quale si sviluppa l'armonizzazione del diritto interno nei più diversi settori (commercio, finanza, investimenti, concorrenza, diritto penale dell'economia come antidroga e antiriciclaggio). L'ambizione di uno strumento del genere è, ovviamente, quella di esercitare una qualche influenza nei rapporti con l'intero sub-continente americano e ancor più con le aree ad esso esterne, ai fini di un migliore inserimento nel commercio internazionale e nei processi della globalizzazione (c.d. integrazione extra-latinoamericana). Naturalmente, 15 anni di esperienza hanno dimostrato i limiti dell'autosufficienza del Mercosur, se non supportata dai necessari processi di democratizzazione internazionale per la gestione delle politiche comuni esterne ed interne al continente, così come dimostra l'esperienza nordamericana unitamente a quella europea.

L'instaurazione, quasi contemporanea, di regimi politici democratici in Argentina e Brasile che ha relativizzato le ipotesi di un confronto militare tra i due paesi, ponendo così fine ad un lungo periodo di rivalità e tensioni nelle reciproche relazioni politiche e commerciali, ha permesso di giungere, dopo la firma nel luglio 1986 di una serie di accordi settoriali e strumentali nel quadro del cosiddetto Programma di Integrazione e Cooperazione economica (PICE), alla firma, nel novembre 1988, di un Trattato di integrazione, cooperazione e sviluppo con lo scopo di costituire un'area di libero commercio tra i due Stati.

Il 26 marzo 1991, con la firma dei Capi di Stato e dei Ministri degli Esteri di Argentina, Brasile, Paraguay ed Uruguay, si sono conclusi i negoziati per l'istituzione del Mercato Comune del Cono

Sud (MERCOSUR)¹¹². Si faceva leva su un'unione doganale che assicurava la libera circolazione di merci, servizi e fattori produttivi tra gli Stati membri, nonché lo stabilimento di una tariffa comune verso l'esterno¹¹³ (art. 1).

Si profila, così, un mercato integrato di circa 250 milioni di consumatori, che influenzerà positivamente gli scambi tra i partecipanti. Secondo uno studio recente, tali dati possono essere quantificati in un effetto di sostituzione delle importazioni da altre aree pari, per il Brasile, al 200 per cento di quello attuale (4,5 miliardi di dollari annui); per l'Argentina al 100 per cento; e per l'Uruguay al 40 per cento¹¹⁴. Il Trattato prevede, altresì, l'elaborazione di politiche comuni nei settori del commercio estero, dell'agricoltura, dei trasporti, delle comunicazioni nonché il coordinamento delle politiche macroeconomiche monetarie, fiscali e dei cambi. Le parti si impegnano anche al riavvicinamento delle legislazioni nazionali di settore. Sono, pertanto, evidenti le marcate analogie con le disposizioni fondamentali della Comunità Economica Europea¹¹⁵, così

¹¹² Sulla natura intergovernativa del MERCOSUR cfr. *ex multis*, A.DREYZIN DE KLOR, *La aplicación suicida del Derecho del MERCOSUR*, in Estudios Jaime, Rio de Janeiro, 2005, pp.787ss.; J.A. MARCONDES CARVALHO, *Supranacionalidade ou efetividade? A dimensão jurídico-institucional del MERCOSUR*, Rio de Janeiro, 2006, pp.101ss.; G.KERBER, *Mercosul e a supranacionalidade*, São Paulo, 2001.

¹¹³ Vedi Projecto Alvorado, ricerca coordinata dal sociologo brasiliano Helio Jaguaribe, i cui risultati preliminari sono stati presentati al 1° Forum euro latino americano, tenutosi a San Paolo nel luglio 1990.

¹¹⁴ Nel decennio corrente 2000-2010, gli sviluppi normativi ed istituzionali del Mercosur sono significativi non solo per l'ampliamento dei Trattati a protocolli e convenzioni allegate, ma anche per le forme di associazione e di cooperazione con altri singoli stati dell'area sudamericana (Cile, Bolivia, Venezuela) nonché con gruppi di Stati propri dell'integrazione latino-americana (Comunità andina, Centroamericana e dei Caraibi) nonché alla grande area nord-continentale del Nafta; su tale complesso procedimento storico istituzionale si veda ADIWASITO-ERNOKO, *On the joint assessment of Andean integration in EU-CAN relations*, 2005; F. AGUIRRE RAMIREZ-FERNANDO, *Derecho internacional marítimo en el Mercosur*, Buenos Aires, 2002. ALARCON GAVIRIA- ANDRES, *Les régions comme acteurs de la coopération entre l'Union européenne et la Communauté andine de nations*, Parigi, 2005; C. AMIGO ROMAN, *El arbitraje en Brasil y Mercosur*, 2003; ARAUJO-NADIA, *de Mercosur / ALCA*, 2005; F.ARCY, *Les perspectives politiques du Mercosur*, Ginevra, 2005; A.BAARS, *Antidumping und Ursprungsregime - das Schiedsverfahren im Mercosur wird zu einer festen Größe*, Berlino, 2002; J. BASEDOW, *Wirtschaftsrecht das MERCOSUR*, Berlino, 2001; P. BISCHOFF EVERDING, *Wettbewerbsrecht in MERCOSUR*, Munich, 2003.

¹¹⁵ Su tali analogie cfr. fra i tanti, S. DELUCA, *Unión Europea y Mercosur. Los efectos directos del derecho comunitario*, Buenos Aires, 2003; D.VENTURA, *Les asymétries entre le Mercosur et l'Union Européenne. Les enjeux d'une association interrégionale*, Paris, 2003; E. ACCIOLY, *Mercosul e União Européia. Estrutura jurídico-institucional*, Curitiba, 2003, Illed.; A. YVARS, *L'Union Européenne et le Mercosur, deux voies spécifiques d'intégration et d'insertion dans la*

come ne appare mutuata la concezione funzionalista, che vede scaturire dall'unione doganale un processo integrativo dei sistemi socio economici degli Stati aderenti. Il Trattato di Asunción del 26.3.1991, istitutivo del Mercosur, firmato da Argentina, Brasile, Paraguay ed Uruguay ed entrato in vigore nel novembre del 1991, è stato integrato dal Protocollo di Brasilia e dal Protocollo di Olivos in materia di soluzione delle controversie e di interpretazione delle norme nel periodo transitorio e da quello di Ouro Preto, relativo al perfezionamento della struttura istituzionale e attributivo della personalità giuridica internazionale. Quest'ultimo definisce sei organi internazionali: il Consiglio del Mercato comune, il Gruppo del Mercato comune, la Commissione di commercio, la Commissione parlamentare congiunta, un foro consultivo economico e sociale ed, infine, un Segretariato amministrativo. Il processo di integrazione nel Cono Sud annovera, nella recente attualità, la realizzazione della Comunità sud americana di nazioni (Cuzco, 8 dicembre 2004) finalizzata ad intensificare i rapporti di collaborazione tra gli Stati del Mercosur, quelli della Comunità andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia e Perù) unitamente a Cile, Suriname, e Guyana. Essa persegue l'obiettivo di far progredire e consolidare il processo di convergenza. Inoltre, è volto a stabilire un'area di libero scambio sudamericana mediante la riduzione delle asimmetrie e la complementazione delle economie dell'America del Sud ed annovera, altresì, l'acquisizione dello status di membro del Mercosur da parte del Venezuela (dal 2006).

Il Mercosur sembra contraddistinto anche da altre somiglianze con l'esperienza della Comunità Europea. Innanzitutto, esso nasce come una reazione organizzata e, per certi versi, obbligata, alla recente dinamica internazionale, che si orienta verso la formazione di grandi raggruppamenti economico-commerciali di dimensioni regionali od addirittura continentali (la stessa CEE; Stati Uniti – Canada - Messico; Giappone, ASEAN; Cina). In tal modo, la strada dell'integrazione

mondialization des activités, Paris, 2002; J. BEKER, *Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados*, in E. GUDYNAS, *Sostenibilidad y regionalismo en el Cono Sur*, Montevideo, 2002, pp.9ss.

regionale appare l'unica da percorrere per ridare stimoli competitivi e favorire benefiche economie di scala in Paesi che registrano una preoccupante perdita di peso relativo.

In conclusione, nel corso della presente ricerca si è avuto modo di constatare gli effetti prodotti dall'attuale fase di globalizzazione delle relazioni internazionali tra Stati, all'interno del continente europeo e sudamericano. Mentre le forme di integrazione classica venivano interpretate in termini di erosione della sovranità statale, a causa di una perdita secca di competenze e di poteri attribuiti alle autorità superiori sovranazionali, ora non è più il tempo di ripetere fenomeni di tale sorta. Troppo spesso le varie forme di integrazione regionale hanno costruito poteri intergovernativi o burocratici rimasti estranei alla partecipazione delle masse popolari. Sarebbe troppo facile sostenere che l'allargamento dall'integrazione degli Stati all'integrazione dei popoli rappresenta la via nuova.

Molto più precisamente, i processi di democratizzazione internazionale che investono il continente sudamericano riguardano nuove forme di rappresentanza, istituiscono procedure e decisioni, all'incrocio con quelle sovranazionali o comunitarie già note. Non a caso, nuove istituzioni fortemente emblematiche quali il Parlamento sudamericano e la cittadinanza sudamericana, richiamano fin troppo da vicino quelle corrispondenti e di recente formazione all'interno dell'Unione Europea. Pertanto la presente affermazione non sembri eccessivamente ottimistica ed anticipatrice rispetto ad una esperienza che, sulla carta, è tutta da verificare sia a livello di attuazione normativa sia per i momenti di concreta efficienza delle nuove istituzioni.

Ma, può essere considerata senz'altro realistica la constatazione, compiuta nel presente studio e concernente una pluralità di dati, elementi e fattori tutti convergenti lungo la strada della trasformazione ordinamentale e della riforma istituzionale dei classici processi di integrazione del continente sudamericano. Su questo scacchiere anche la neonata Unione Europea del recente Trattato di Lisbona, più volte menzionato, gioca molto sulla sua validità in termini di concreta esportabilità del suo modello e di accettabilità all'interno del sistema giuridico del mondo

occidentale. Trattasi, pertanto, di una esperienza certamente embrionale e in *status nascendi*, ma decisiva per lo sviluppo del diritto internazionale dell'integrazione e del suo ordinamento giuridico, nell'epoca della democratizzazione dei regimi costituzionali interni e della loro espansione negli organi democratici comuni, posti a presidio dei diritti democratici fondamentali, sia civili ed economici, che sociali e politici.

CAPITOLO VI

IL TRATTATO DI BRASILIA FRA TRADIZIONE E FUTURO DEL DIRITTO DELL'INTEGRAZIONE IN AMERICA LATINA

Nell'ambito delle unioni regionali di Stati, accanto all'Unione Europea e all'Organizzazione dell'Unità Africana, viene ora a collocarsi l'Unione delle Nazioni Sudamericane, istituita dal Trattato di Brasilia del 23 maggio 2008.

Addirittura la denominazione “Unione Americana” compariva fin dalla prima metà del secolo diciannovesimo collegata ai trattati di Panama (1825) e di Lima (1857), cedendo solo successivamente ad altre terminologie come Unione Panamericana (1899) o Organizzazione degli Stati Americani (1948), mentre nel subcontinente americano la terminologia risale alla seconda metà del secolo scorso¹¹⁶. Fin dall'inizio degli anni Sessanta, il tema in esame è contrassegnato da una serie di fattori economico-politici, legati alle problematiche del sottosviluppo e dei Paesi dell'area definiti in via di sviluppo, nonché alla necessità di identificare la compattezza del campo latinoamericano all'interno del mondo occidentale (in risposta all'emergente fenomeno di Cuba quale Repubblica socialista e castrista). Nel ventennio degli anni settanta ed ottanta del secolo scorso, lo sviluppo dei meccanismi dell'integrazione latinoamericana si collocò nel quadro intercontinentale del cd. “nuovo ordine economico internazionale” proclamato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel maggio del 1974. In tale contesto, fu emanata, il 2 dicembre 1974, la Carta dei diritti e doveri economici degli Stati, con largo spazio dedicato alle organizzazioni di

¹¹⁶Cfr. sul tema: M. AFTALION, *Un dilemma latinoamericano - La regione en el mundo economico politico contemporaneo*, in *Revista de Politica Internacional*, 1977, pp. 161-180.; M. CASANOVA, *Refléxions sur les progres du processus d'integration et de coopération en Amerique Latine*, in *Revue de l'Institut Belge de Droit Comparat*, 1976, pp.317-352; G. CORTESE, *L'eventuelle reintegration de Cuba au sein de l'OEA*, in *Revue de Droit International*, 1976, pp. 17-26.; A.M. DOBRY, *Problemas del desarrollo y de la integración economica en América Latina*, in *Organizzazione del mercato agricolo nella Comunità Economica Europea*, (Atti Tavola rotonda, Firenze 1976), Milano, 137 ss.; F. MAURIZIO, *La funzione del SELA in America Latina: uno strumento per l'integrazione regionale*, in *Politica internazionale*, 1976, n. 4, 39 ss.

integrazione regionale e sub-regionale e all'autonomia collettiva dei paesi in via di sviluppo, oltre che ai loro reciproci rapporti con i paesi sviluppati - all'epoca paesi industrializzati- e i paesi ad economia socialista. Analoga importanza, in tale periodo¹¹⁷, assume il parallelismo tra l'esperienza di integrazione comunitaria in Europa e in America Latina, all'epoca legate dall'esigenza di creare un mercato comune di libera circolazione delle merci e di sviluppare rapporti di commercio internazionale fra le due sponde dell'Atlantico. In tale ottica, fu introdotto l'aggettivo latinoamericano come criterio di identificazione di vari organismi, limitati all'ambito sud e centro americano e del Caribe (ALALC, 1960, Associazione Latino Americana di Libero Commercio; SELA, 1975, Sistema Economico Latino Americano; ALADI, 1980, Associazione Latino Americana Di Integrazione), in una politica generale di polarizzazione dell'America Latina e di sue singole parti verso il Sud del mondo.

Il Trattato istitutivo dell'Unione delle Nazioni Sudamericane è stato firmato a Brasilia da dodici Stati. Fra essi lo Stato ospitante, nonché 9 Stati ispano parlanti (Argentina, Bolivia, Cile, Colombia,

¹¹⁷ A.A.CANÇADO TRINDADE, *Os experimentos de integração e cooperação na America Latina e o sistema interamericano*, in M. PANEBIANCO (a cura di), *Europa Comunitaria e America Latina. Integrazione e cooperazione* (Convegno internazionale di studi, 28-30 aprile 1983), Ed. Istituto di Diritto Pubblico Università Salerno, Salerno, 1989, 49 ss.; F. CAPOTORTI – P.A. CATALANO – M. MICARELLI- G. BONVICINI- R. MONACO – F. MURILLO RUBIERA, *Relazioni: bilancio e prospettive dell'integrazione latino-americana: il punto di vista delle istituzioni culturali*, in M. PANEBIANCO (a cura di), *Europa Comunitaria e America Latina. Integrazione e cooperazione* (Convegno internazionale di studi, 28-30 aprile 1983), Ed. Istituto di Diritto Pubblico Università Salerno, Salerno, 1989, 445 ss.; E. CEREXHE, *La problématique de phénomènes d'intégration*, in M. PANEBIANCO (a cura di), *Europa Comunitaria e America Latina. Integrazione e cooperazione*, Salerno, 1989, 5 ss.; N. ELKIN, *Diritto dell'integrazione latino-americana*, in M. PANEBIANCO (a cura di), *Europa Comunitaria e America Latina. Integrazione e cooperazione*, Salerno, 1989, 31 ss.; H.GROS ESPIELL, *La neutralidad permanente de Costa Rica y el sistema interamericano*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 1987, pp. 7-22; H. JAGUARIBE, *Brasil-Argentina na integração latinoamericana*, in *Progetto Italia-America Latina. Ricerche giuridiche e politiche*, Rendiconti, III/2, La pace in America Latina. La Comunità Europea e nuovi sviluppi latinoamericani, II [ASSLA, Sassari 1988], 113 ss.; V. MAROTTA -V. RANGEL –G. ZANINI, *Diritto internazionale e diritto dell'integrazione regionale in America Latina*, in M. PANEBIANCO (a cura di), *Europa Comunitaria e America Latina. Integrazione e cooperazione*, Salerno, 1989, 19 ss.; C. MONETA, *El SELA, un instrumento de cooperación y solidaridad latinoamericanas*, in M. PANEBIANCO (a cura di), *Europa Comunitaria e America Latina. Integrazione e cooperazione*, Salerno, 1989, 327 ss.; L. OLAVO BAPTISTA, *La politica dell'impresa transnazionale come mezzo d'integrazione economica*, in M. PANEBIANCO (a cura di), *Europa Comunitaria e America Latina. Integrazione e cooperazione*, Salerno, 1989, 197 ss.; J.M. VACCHINO, *La integración argentino-brasileña y las relaciones entre América Latina y Europa*.

Ecuador, Perù, Paraguay, Uruguay e Venezuela) e due anglo parlanti dell'Unione (Repubblica Cooperativa della Guyana e Suriname). Dal punto di vista geo-politico, va evidenziato che il Trattato di Brasilia rappresenta il ritorno del Cile sulla scena della politica continentale latinoamericana, nonché il nuovo ingresso di due Stati da sempre esclusi dall'ambito integrazionista vero e proprio, la Guyana e il Suriname.

Nel panorama del diritto internazionale dell'integrazione, sarebbe improprio cogliere analogie affrettate tra i vari modelli di unioni regionali di Stati. Tanto più che essi si accompagnano ad una vasta fenomenologia di Unioni sub-regionali. Restano, invero, salvaguardate dal Trattato di Brasilia tutte le forme di integrazione regionale quali la Comunità andina, il Mercosur, le Comunità del Centroamerica e del Caribe e, naturalmente, il più noto NAFTA (Nord American Free Trade Association - 1990).

Se si volesse tentare fin da ora un qualche raffronto fra la neo costituita Unione Sudamericana e l'Unione Europea, si potrebbe dire che anche l'Unione Sudamericana ha assunto, dopo decenni di esperienza di forme di integrazione e cooperazione, una natura tendente alla caratteristica comunitario-unionistica.

Anche sotto il profilo della comparabilità della forma di governo, si potrebbe dire che l'Unione sudamericana privilegia le istituzioni di tipo presidenziale e ministeriale, non diversamente da quelle europee. D'altro canto, come si vedrà, alcune caratteristiche, come quella della cittadinanza sudamericana, riecheggiano soltanto nel nome le corrispondenti istituzioni europee, seppure con notevole divergenze di contenuti. Il ritorno all'americanismo, come recupero della tradizione storica del subcontinente, risponde a precise esigenze geopolitiche, fortemente incidenti sull'attuale fase di integrazione, nella quale il meridionalismo internazionale si iscrive in un preciso filone, idoneo ad includere i poli del sud come attori fondamentali della globalizzazione.

La nuova Unione non rappresenterà una sovrapposizione rispetto alla dimensione latino-americana fortemente caratterizzata in senso identitario e non più rispondente alle esigenze di apertura verso l'esterno per l'inserimento in un mondo globalizzato. L'ambizione di collocarsi come quarto polo, accanto a quello europeo, nordamericano e asiatico, traspare dalle finalità, tutte da verificare per quel che riguarda i risultati, della neo istituita Unione. Così come, la concentrazione degli organi permanenti dell'Unione a Quito, capitale dell'Ecuador, segna uno spostamento dell'asse strategico dall'Atlantico al Pacifico. Ovviamente, il connotato meridionalista resta criterio di identificazione fondamentale, nonché canone di coordinamento rispetto alla parallela esperienza di area di libero scambio nordamericana (di cui il Messico resta Stato fondatore a dispetto della sua appartenenza al campo latinoamericano). Lo stesso progetto di Unione Sudamericana recepisce le due principali novità della politica di integrazione nel primo decennio del ventunesimo secolo. Come effetto delle grandi conferenze internazionali, dedicate all'ambiente e allo sviluppo sostenibile (Rio 2002), sono riesaminate e superate le tendenze pregresse del c.d. "sviluppo progressivo ed illimitato", ritenuto responsabile di varie conseguenze dannose sul futuro del continente (debito pubblico, discriminazione sociale, povertà, ecc.). Così come, si sono sviluppate le nuove tendenze sulla democrazia internazionale, comprensive di una nuova epoca della partecipazione civile e politica ai processi di integrazione, altrimenti affidate a burocrazie governative ed intergovernative democraticamente irresponsabili.

Il preambolo del Trattato di Brasilia riassume tali tendenze con rinvio a quattro dichiarazioni finali di altrettanti vertici dei Capi di Stato e di Governo degli Stati dei Paesi, oggi, firmatari (Cuzco 2004, Brasilia 2005, Cochabamba 2006, Isla Margarita 2007).

Si deve, pertanto, ritenere fondamentale il ruolo assunto dalla globalizzazione come regime dell'interdipendenza fra aree economiche regionali e continentali, nonché dalla democratizzazione come sistema di valori, capace di creare interconnessione tra sistemi politici nazionali. In tal senso,

il Trattato di Brasilia risulta, fin dal suo preambolo, aperto al doppio standard del mondo internazionale attuale e della peculiare forma di integrazione regionale in America meridionale.

Il preambolo del Trattato di Brasilia, costitutivo, almeno sulla carta, del processo di unificazione sudamericana, rappresenta la proiezione in avanti di 50 anni del processo di integrazione latinoamericana, nonché la ricerca di un immediato parallelismo con il coevo trattato istitutivo dell'Unione Europea, secondo il processo di integrazione comparata, sul doppio versante delle due sponde dell'Atlantico¹¹⁸.

In un'epoca come quella attuale, non bisogna ritenere che tra i processi di integrazione regionale sussista un nesso di interdipendenza così forte da cancellare la non identità delle varie aree l'una rispetto all'altra. Inoltre, non è possibile immaginare che i relativi modelli giuridici siano suscettibili di analogie così profonde da far transitare o recepire in modo automatico i valori dell'uno verso l'altro. Detto in altri termini, nel diritto internazionale comparato non esiste una circolazione internazionale equiparabile ad una migrazione continua di valori giuridici condivisi. Esiste, invece, un nucleo di valori universali positivamente accettati e riscontrati, ad esempio, nel Trattato di Lisbona istitutivo della riformata Unione Europea, così come nel Trattato di Brasilia istitutivo dell'UNASUR, inquadrabili ambedue in un processo di accelerazione messo in moto proprio negli anni Novanta del secolo scorso e agli inizi di questo nuovo secolo.

Esistono, altresì, *standards* regionali, espressione dell'autonomia normativa di ciascuna area. Detto in altri termini, le funzioni di regolazione, governo dell'area e giurisdizione dei conflitti tra Stati, non sono trasferibili dall'una all'altra parte in modo indifferente.

¹¹⁸ Sulla natura internazionalistica del processo di integrazione latino-americana, perciò distinta dal parallelo processo comunitario unionistico europeo si veda: M. PANEBIANCO, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 2009, capitolo XIV.

Come si vedrà, il Preambolo del trattato istitutivo di UNASUR parte dalla *historia compartida* delle Nazioni sudamericane che hanno partecipato all'emancipazione e all'unità del continente. Trattasi della cd. tradizione internazionalistica bolivariana, fondamento dei primi trattati di Unione americana dall'epoca stessa dell'indipendenza.

Per le ragioni già indicate, tale tradizione continua ad essere il fondamento dell'Unione, sia pure comprensiva delle ulteriori presenze latinoamericane, all'epoca non esistenti o altrimenti denominate.

In realtà, il Preambolo del nuovo trattato di Unione, con molto realismo, prende atto dell'avvenuta frammentazione dell'americanismo, in nome di un pluralismo multiculturale e multilinguistico esistente dal Golfo del Messico fino alla Terra del fuoco della Repubblica Argentina. Ed è certamente innegabile che la nuova Unione prende le distanze dal Messico, dal Centro America e dal Caribe, anche se non esclude una serie di possibili opzioni, tutte analiticamente regolate. Esse vanno dal regime di associazione con uno *status* differenziato per alcuni Stati dell'area, fino alla prevista possibilità di una vera e propria adesione per Stati già associati. Così come, anche all'interno della nuova area unionistica sudamericana, è prevista la possibilità di recupero per eventuali Stati assenti o dissenzienti a singoli sessioni o riunioni degli organi decisionali, fino alla vera e propria facoltà di rinuncia o di recesso da una Unione che pure si autoproclama a tempo indeterminato. In altri termini, tale Unione non esclude nel suo futuro né una ricomposizione latino americana né una scomposizione sudamericana, come ha dimostrato la lunga storia dell'integrazione-disintegrazione continentale.

Per quel che riguarda gli obiettivi assegnati al processo di integrazione, nella nuova ottica dell'UNASUR, essi possono essere ridotti essenzialmente ai seguenti: 1) avere come meta finale la realizzazione dello sviluppo sostenibile come fase ulteriore dello sviluppo latino-americano; 2) considerare la politica di integrazione come un fattore determinante del multilateralismo

internazionale e dei suoi obiettivi come rispetto del diritto, della pace, dell'eguaglianza sovrana degli Stati e del rifiuto delle armi atomiche e di distruzione di massa, all'interno di tale area, a differenza di quanto accade in altre aree continentali; 3) considerare la democrazia e la partecipazione popolare come fattori interni ed ineliminabili di qualsiasi processo di integrazione multilaterale fra Stati; 4) considerare che il processo di integrazione in America Latina richiede una nuova fase di sviluppo innovativo, e rispetto alla quale non sono esclusi rapporti con altri Stati terzi e con gruppi di Stati ed Organizzazioni internazionali, interne ed esterne all'area¹¹⁹. Naturalmente, si proclama tale processo come graduale e flessibile, secondo i criteri propri del diritto dell'integrazione.

In ultima analisi, si opta per la natura internazionale di tale processo, ritenendo soddisfacente che materie originariamente di competenza interna, sino sottoposte alla disciplina del diritto internazionale e non sia per questo necessario un più ambizioso progetto di trasferimento di competenze statali agli organi comuni dell'Unione, diversamente da quanto accade nel contesto europeo.

Ciò premesso, il modello di Unione sudamericano presenta taluni aspetti degni di nota nei ventisette articoli della disciplina del Trattato di Brasilia. Questi ultimi, infatti, possono essere suddivisi in quattro grandi comparti, relativi ai principi generali e particolari, al modello di unione, alla forma di governo e al contesto dei rapporti regionali ed internazionali. Sono principi generali regolatori della forma dell'Unione quelli disciplinati dai primi tre articoli: costituzione dell'Unione¹²⁰, obiettivi, obiettivi specifici. Con tali disposizioni l'Unione sudamericana viene a configurarsi come di natura

¹¹⁹ Cfr. sul tema C. MANZOLILLO, *Prospettive del diritto internazionale dell'integrazione*, Salerno, 2010

¹²⁰ Ovviamente nel termine costituzione dell'Unione si avverte l'eco delle polemiche tutte europee sulla possibilità di istituire una costituzione mediante un trattato internazionale o più semplicemente di costituire una unione con una personalità giuridica internazionale propria mediante un trattato. Ovviamente, la risposta a tale quesito non può essere meramente normativa e andrà convalidata dall'effettiva entrata in vigore nonché dall'attuazione pratica del medesimo.

economico-politica, rinviando ai già esistenti meccanismi del Mercosur¹²¹ e della Comunità andina, per tale settore e, per la componente politica, allo schema unionistico istituito a Brasilia.

La forma di Unione, congiunta alla forma di governo, viene definita dagli articoli successivi del Trattato di Brasilia¹²². I quali prevedono la forma di unione come organica ed istituzionalizzata, non irrigidita in uno schema fisso, ma aperta a sviluppi flessibili e gradualisti. In conseguenza, la parte centrale del trattato segna i lineamenti della forma di governo dell'Unione. Colpisce l'adozione del modello presidenziale, mediante la triade del Consiglio "uno e trino" dei Capi di Stato e di governo, dei ministri e dei loro rappresentanti permanenti, come interlocutori della Segreteria generale nell'esercizio delle competenze politiche all'uopo previste. Colpisce, altresì, il rinvio alla futura istituzione di un Parlamento sudamericano, il cui avvenire è legato ad un protocollo ancora da definirsi, essendo prevista solo la sua sede in una città boliviana a vocazione diplomatica come Cochabamba. Sarebbe auspicabile che in tale protocollo vengano previste forme di reale collaborazione con i parlamenti nazionali, da parte del progettato Parlamento comune. In tale contesto si definisce la cittadinanza sudamericana, intesa come meccanismo di partecipazione democratica dei cittadini al funzionamento delle istituzioni comuni, di origine intergovernativa ed interparlamentare.

Sono molte, ma non integrali, le analogie tra i due modelli di unione, europea e sudamericana, secondo i relativi trattati di Lisbona del 13 dicembre 2007 e di Brasilia del 23 maggio 2008. Sembra quasi che un ponte leghi la Lisbona europea e la Brasilia americana come parte di un patrimonio

¹²¹ Cfr. M.A. MIDON, *Tras diez años de Mercosur y más de cuarenta de integración. Algunos caracteres del tipo asociativo en Latinoamérica*, in *Revista del Derecho internacional y del Mercosur*, 2002, n.1, pp.138ss.

¹²² Articolo 4 Organi- articolo 5 Sviluppo della istituzionalizzazione- articolo 6 Consiglio dei capi di stato e di governo – articolo 7 Presidenza pro tempore- articolo 8 Consiglio dei Ministri e degli Affari Esteri- articolo 9 Il consiglio dei rappresentanti permanenti- articolo 10 Segreteria generale- articolo 11 Fonti normative- articolo 12 Approvazione degli atti normativi- articolo 13 Adozione di politiche, creazione di istituzioni e organizzazione di programmi- articolo 14 Dialogo politico- articolo 15 Relazioni con terzi Stati e gruppi di Stati ed organizzazioni di Stati- articolo 16 Finanziamento- articolo 17 Parlamento- articolo 18 Partecipazione democratica dei cittadini.

storico, anch'esso comune, anche se, come vedremo, il Trattato di Lisbona rappresenta il completamento di un percorso, quello di Brasilia costituisce probabilmente una sfida da vincere.

Degni di nota sono i tratti comuni della forma di unione e della forma di governo, anche se nel modello americano il presidenzialismo vince sul parlamentarismo, sostituito da una più blanda forma di democrazia partecipativa, ritenuto connotato essenziale della democrazia continentale e preferito alla democrazia rappresentativa classica.

Tale scelta di modello può trovare le sue giustificazioni nel desiderio di non trovare doppioni, rispetto al parlamentarismo latinoamericano e alle sue minori espressioni, come quella del Parlamento andino e del Parlamento centroamericano. Ma di fatto una caduta del modello parlamentare c'è, in contraddizione con quanto nel modello europeo trovasi esplicitato nell'art. 8 del Trattato di Lisbona, del quale si è ampiamente discusso in precedenza. Infatti, come si è ampiamente illustrato nella prima parte del presente lavoro, tale articolo individua nei parlamenti nazionali una sorta di livello fondamentale, dotato di potere di veto rispetto all'iniziativa legislativa nelle materie di competenza concorrente (c.d. principio di vigilanza preventiva rispetto al Consiglio Europeo).

Tra le disposizioni di carattere generale, finalizzate a definire i rapporti dell'Unione Sudamericana nel contesto continentale ed internazionale si segnalano le seguenti disposizioni: l'articolo 19 sugli Stati associati, l'articolo 20 sull'adesione di nuovi Stati membri, l'articolo 21 concernente la soluzione delle controversie, l'articolo 22 su immunità e privilegi, l'articolo 23 concernente le lingue dell'Unione, l'articolo 24 riguardante la durata e la denuncia del Trattato, gli articoli 25, 26 e 27, rispettivamente su emendamenti, entrata in vigore e registrazione del Trattato.

Il contesto di tali disposizioni, complessivamente valutate, segnala come nella fase della prima e delle successive attuazioni, l'Unione Sudamericana potrà incontrare una serie di eventi esterni ed interni, per effetto delle reazioni provocate dal suo impatto su altre aree regionali vicine o

confinanti. Il grado di coesione e di maturità del gruppo degli Stati fondatori si misurerà, pertanto, in virtù dello spazio assegnato a Stati associati e a nuovi Stati membri, nonché dalla capacità di assorbire dissidenze e conflittualità interne, mediante le procedure all'uopo previste. Il che significa esattamente misurare le possibilità di tenuta dell'Unione nel contesto pan e latinoamericano, nonché con altri gruppi, compresa l'Unione Europea, l'Unione Africana ed altri soggetti, espressione del variegato mondo dell'integrazione regionale fra Stati.

Il trattato di Brasilia si richiama alla *historia compartida*, dunque al patrimonio storico condiviso dell'internazionalismo americano¹²³ e alla tradizione bolivariana dell'Unione americana, come alleanza, lega e confederazione dei paesi del continente, a partire dall'epoca dell'emancipazione e dell'unione, proclamata come ripetibile nell'epoca odierna.

Tuttavia, trattandosi di una mera proclamazione di intenzioni o di ricerca della identità comune sudamericana, deve concludersi che tale richiamo abbia un valore appena politico-programmatico e certamente irrilevante sotto il profilo strettamente giuridico. Tale storia comune è grosso modo assimilabile a quel patrimonio di valori tante volte richiamato nei trattati europei, della triade degli anni novanta (Maastricht, Amsterdam, Nizza) e del primo decennio di questo secolo (Roma e Lisbona).

Nella stessa *historia compartida*, il richiamo all'emancipazione presuppone l'uscita da uno stato di dipendenza, all'epoca riferibile alla dominazione politico-territoriale europea sui popoli del sub-continente americano, ed oggi, viceversa, riferibile allo stato di soggezione rispetto alla c.d. *deuda*

¹²³ La valenza del termine diritto "americano" è di tipo ordinamentale, come definizione di un ambito spaziale giuridico normativo all'interno del quale esistono più ristrette sfere di applicazione già politiche e già economiche (Nord-Centro-Sudamericana). A Tale impostazione dottrinale corrispondono atteggiamenti collettivi di natura politico-diplomatica i quali vanno storicamente verificati. Con riferimento all'impatto prodotto dal Trattato Unasur, sia consentito rinviare all'atteggiamento di rottura assunto dagli Stati del Sud del continente in occasione della Conferenza Fao del 5.7.2008 in occasione della quale, sul tema nevralgico della sicurezza alimentare si è registrato un atteggiamento congiunto sotto la leadership di alcuni Stati dell'area (Argentina, Cile, Venezuela, Ecuador) su quotidiani internazionali e nazionali.

exterior, ovvero al debito esterno dell'intero sub-continente, liberamente contratto nei decenni passati nei confronti del sistema bancario internazionale (nordamericano ed europeo).

Nell'uscita dalla dipendenza finanziaria esterna, l'aspirazione verso l'indipendenza considera il doppio fattore di integrazione ed unione come obiettivo comune di tutte le politiche nazionali.

Salva una certa retorica, presente in tutti i documenti del genere, la riunione di Brasilia e la firma del relativo trattato, appaiono assimilabili al precedente storico del Trattato continentale di Panama del 1825. Colpisce, in tale richiamo alla storia comune, l'accento posto sull'americanismo del sud o americanismo meridionale, chiamato a divenire un connotato della politica internazionale dell'Unione.

Non si tratta di una novità in senso assoluto, comparando piuttosto come un residuo della vecchia distinzione fra Nord e Sud del mondo, presente già nella dottrina degli anni Settanta. Ma tale distinzione qui si connota di elementi tutti americani ed abbraccia l'intero continente.

Fin dagli inizi del 1800, si era sviluppata la teoria del diritto internazionale americano come parte integrante del diritto internazionale generale, soprattutto nelle università cilene, argentine e brasiliane del cono sud del continente¹²⁴.

Un elemento portante della dottrina successiva risiede nella natura eclettica della prima dottrina internazionalistica sudamericana, a metà fra universalismo e particolarismo.

Si sviluppò, sin da allora, la teoria del diritto internazionale americano, più precisamente latinoamericano, con riferimento al contenuto delle relazioni fra Stati ed in prospettiva di una loro modifica in senso unionistico o confederale.

I fondatori ebbero continuamente presente il modello dell'integrazione europea, riferita ad un modello storico proprio del sistema degli Stati-Nazione.

¹²⁴ A. Alavares, cileno; A. Alcorta, argentino; R. Barbosa, brasiliano

In tale ottica, alcuni congressi, peraltro privi di esito (Panama, 1824 e Lima 1847 e 1864), costituirono l'occasione per firmare il testo di trattati di lega e confederazione (non ratificati) e rappresentarono i precedenti dei successivi trattati della Unione Panamericana (dal 1890).

Ciò accadeva proprio mentre, in parallelo, si creava l'Europa dei Congressi come modello originale, essenziale ed ineliminabile nella tradizione europea dei secoli passati, così come richiamata attualmente nel Preambolo del più volte citato Trattato di Lisbona.

Il pensiero bolivariano si sviluppa in tre formule: 1) nazionalismo statualistico; 2) latino americanismo; 3) panamericanismo ed euro-americanismo.

Esse rivestono pari dignità e diritto di cittadinanza nel pensiero politico bolivariano¹²⁵ e risultano presenti nel modello teorico e pratico, in risposta ai problemi politici degli Stati dell'America Latina. La linea da seguire è quella di identificare l'unità e specificità del modello teorico e diplomatico. Nella teoria dell'organizzazione internazionale tra Stati del continente sudamericano, la tradizione bolivariana si compie dal 1810 al 1821, attraverso la nascita e la crisi della prima Repubblica, la guerra di indipendenza, la fondazione della Gran Colombia.

Nei documenti politico-costituzionali bolivariani di questo periodo, nelle varie "Carte", da Cartagena (1813), alla Giamaica (1815), da Angostura (1819) a Cucuta (1821), sono sempre compresenti le esigenze della indipendenza nazionale degli Stati e della integrazione costituzionale fra Stati.

¹²⁵ Per quel che riguarda il pensiero politico bolivariano cfr. A. SCOCOZZA, *Abbiamo arato il mare. L'utopia americana di Bolivar tra politica e storia*, Napoli, 1990; A. SCOCOZZA, *Dalla democrazia costituzionale al presidenzialismo autocratico: saggio sui poteri dello Stato nelle costituzioni bolivariane*, in Atti dell'accademia delle scienze politiche e morali XCIII, Napoli, 1983; A. SCOCOZZA, *Da suddito a cittadino: morale e politica nel pensiero del primo Bolivar*, in Individualismo, assolutismo, democrazia, V. DINI (a cura di), Napoli, 1992; A. SCOCOZZA, *Una repubblica d'aria: dal delirio americano di Bolivar al delirio bolivariano del colonnello*, in Cultura latinoamericana, Salerno, 1999-2000, n.2; A. SCOCOZZA, *El gran majadéro de America*, Bogotá, 2009.

La ricerca dell'unità americana è presente in Bolívar sin dall'inizio della sua epopea militare e politica. Già dal 1815, con la famosa *Carta de Jamaica*, nella quale aveva ripetutamente affermato che i paesi appartenenti alle ex colonie ispaniche dovevano formare un'unica confederazione di Stati, egli immaginava l'America come rappresentativa, in scala ridotta, dell'intera umanità; un'umanità diversa, nuova, come profondamente nuova era l'America agli occhi dell'Europa. Bolívar intuì che l'avvenire delle nuove repubbliche potesse essere rappresentato solo dalla ricerca dell'unità continentale, l'unità sarebbe stata l'unica strategia possibile in alternativa all'arbitrarietà di paesi che nulla sapevano della scienza del governo e ancora meno della libertà. L'America Latina, nel pensiero bolivariano, dalla "disgrazia" della conquista e della colonizzazione, avrebbe potuto trarre un vantaggio che poteva notevolmente contribuire al consolidamento del progetto democratico, proprio in ragione della lotta comune per l'indipendenza delle varie province e per la condivisione del medesimo destino, delle medesime vicende culturali e socio-politiche. Il Congresso di Panama, per Bolívar, avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per accomunare tutta la prassi della teoria americana che, dal punto di vista politico-internazionale, avrebbe dovuto rispondere a due fondamentali esigenze: quella di unificare la politica estera delle giovani repubbliche rispetto alle potenze europee, e quella di realizzare una sede di conciliazione e di intesa fra le nazioni americane che, ancora non pienamente costituite, erano già caratterizzate da rivendicazioni e vecchie dispute territoriali che avrebbero scatenato, in seguito, vari conflitti di frontiera.

Il modello diplomatico bolivariano, invece, si lega alla politica internazionale portata avanti nel progetto della Gran Colombia, modello teorico e modello diplomatico sono associati e l'integrazione costituzionale si compie mediante trattati bilaterali o multilaterali (il periodo va dal 1822 al 1826).

Si esprime attraverso i trattati di unione, lega e confederazione con Perù, Messico e Centroamerica.

Si esprime con l'invito di Lima al Congresso di Panama. Si conclude con la proposta del Patto americano, in un progressivo tentativo di allargamento dalla Gran Colombia alla intera America¹²⁶.

Questo modello teorico-diplomatico, che portava avanti una unità concettuale, subì critiche dai sostenitori dei sub-modelli che esso intendeva ridurre ad unità.

Sono tre i filoni di critica succedutisi negli anni: 1) critica internazionalistica degli indipendentisti (separazione dalla Gran Colombia di Venezuela, Bolivia, Perù, Ecuador); 2) critica latinoamericana dei sostenitori dei Congressi latinoamericani del XIX secolo (primo e secondo Congresso di Lima 1848, 1864); 3) critica panamericana o interamericana (dal 1899), ad opera dei sostenitori della Unione panamericana e della organizzazione interamericana (1945-48).

Invero, la dottrina di Bolívar è stata interpretata come la base politico-giuridica o, addirittura, come una variante concettuale del panamericanismo, finendo così per servire da supporto ideologico alla nascita e allo sviluppo dei Congressi panamericani e della relativa Unione panamericana (1898-1938), nonché della Organizzazione degli Stati americani (1948), gli uni e l'altra comprensivi degli Stati Uniti d'America.

Un nuovo corso di studi mira alla riscoperta dell'autentica dottrina latinoamericana ed, in particolare, della teoria bolivariana, ispiratrici delle esperienze del secolo XIX (congressi americani di Panama e di Lima) ed ancora utilizzabili come precedenti di riscontro del movimento integrazionista in America Latina. Per questa strada, sta rinascendo la teoria bolivariana come fondamento di un nuovo nazionalismo continentale dell'America Latina o dell'autonomia latinoamericana. Entrambi i modelli presentano una loro legittimità riconoscibile. La teoria

¹²⁶Il pensiero di Andrés Bello nutrí la successiva dottrina in vari Paesi dell'America Latina, con la sola eccezione di quella internazionalistica brasiliana. La dialettica universalismo-continentalismo servì da indirizzo agli autori successivi più noti, come l'argentino Calvo ed il cileno Alvarez, che isolò la nozione del diritto internazionale americano come diritto della solidarietà continentale e della unione panamericana. Anche autori successivi sono rimasti fedeli a tale eclettismo giuridico, conforme all'interpretazione giusnaturalistica nella sua duplice dimensione normativistica e strettamente istituzionalistica.

bolivariana dell'integrazione risiede in alcuni scritti ben conosciuti ed, in particolare, nella già citata Carta della Giamaica, che hanno una valenza duplice, costituzionale ed internazionale.

Il punto di partenza è che il continente latinoamericano presenta uno stato di disintegrazione politica, a seguito del raggiunto processo di indipendenza e che, pertanto, su tale stato di fatto è necessario procedere per conseguire un nuovo processo di integrazione; la questione politica latinoamericana è quindi allo stesso tempo nazionale ed internazionale.

Bolívar esclude due modelli preesistenti, quello federale statunitense e quello internazionalistico-diplomatico europeo del c.d. "concerto europeo".

Esclude il federalismo nordamericano, in quanto soluzione discutibile all'interno di ciascuno Stato (federalismo interno) ed in quanto soluzione non valida per l'intero continente (federalismo internazionale). Ritiene infine grandiosa, ma di quasi impossibile realizzazione, l'idea di formare di tutto il nuovo mondo una sola Nazione, con un unico vincolo che unisca le varie parti tra loro e queste con l'insieme.

Vi è, nelle tesi di Bolívar, la ricerca di una solidarietà a tutti i costi, l'esigenza che si comprendesse che, solo attraverso l'unione in confederazione, i paesi latinoamericani potevano aspirare ad essere un punto di riferimento interessante agli occhi dell'Europa prima e del Nord America poi. L'unione sudamericana avrebbe dovuto proclamare il ripudio della guerra come soluzione delle controversie fra gli Stati, avrebbe dovuto abolire la schiavitù, avrebbe dovuto proclamare e far propria la "dottrina Monroe", assumere principi di democrazia comune a tutte le istituzioni degli Stati membri, avrebbe dovuto costituire un Tribunale internazionale ed un foro di periodica consultazione per la risoluzione delle controversie fra gli Stati membri.

Volendo riproporre schematicamente i sette punti delle tesi bolivariane, che vengono identificate come i principi costitutivi di un "diritto internazionale bolivariano" o "diritto pubblico americano", tali principi possono essere così distinti: 1) proclamazione della perpetua neutralità degli Stati

membri della confederazione ed abbandono di ogni ricorso alla forza armata; 2) misure efficaci per mettere in pratica la dottrina Monroe di non ingerenza dell'Europa negli affari americani; 3) principi generali di carattere internazionale, volti ad evitare ogni possibile conflitto fra gli Stati membri; a tal fine i trattati stipulati sarebbero stati ricompresi in un "codice di diritto pubblico americano", di fatto vincolante per gli Stati membri; 4) abolizione della tratta degli schiavi; 5) salvaguardia della sovranità nazionale e della volontà popolare nei diversi Stati, assicurate dall'adozione di comuni principi di democrazia e libertà nelle istituzioni interne agli Stati membri; 6) istituzione di un sistema di arbitrato obbligatorio e di un sistema sanzionatorio, fino all'espulsione, per gli Stati che non si fossero adeguati alle decisioni per dirimere le controversie con gli altri Stati membri; 7) riunione periodica del Congresso ed istituzione di una flotta ed un esercito comune. Su queste basi, si può parlare di un diritto internazionale "bolivariano" completamente innovatore, che ripudiava ogni forma di radicamento nella coeva concezione giuridica europea, che mal si adattava alla realtà repubblicana americana. Per Bolivar, l'elemento politico intorno al quale costruire il diritto internazionale non doveva essere l'equilibrio di forze, e ciò appare un elemento di ingenuità anche se un obiettivo auspicabile, ma una sorta di politica di solidarietà e cooperazione continentale.

Il Trattato di Brasilia sembra impossessarsi della tradizione bolivariana storica, attualizzandola e recependola per una sua applicazione alle condizioni attuali del continente. Di qui è necessaria l'individuazione del modello storico ottocentesco dell'internazionalismo bolivariano e della sua teoria dell'integrazione continentale, come precedente storico immediato della situazione attuale. E ciò senza porre problemi concernenti i secoli precedenti della storia continentale americana, marcati dall'unità coloniale come parte integrante del regno spagnolo-americano e dell'impero portoghese-brasiliano¹²⁷. Si riscontra, nella teoria integrazionista bolivariana, un modello teorico

¹²⁷ Sul punto cfr. M. PANEBIANCO, *ALADI e SELA*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, n.2, 1983, pp.642ss.

molto realista. Bolívar concepisce e difende una teoria pluralistica dell' integrazione costruita su tre livelli: 1) Livello internazionale o della pluralità degli Stati, ciascuno dotato di una propria identità nazionale, prevede quindici o diciassette Stati indipendenti tra loro, governati da altrettanti governi. La base dell'integrazione risiede, dunque, nella coesistenza e collaborazione degli Stati, costituendo un'integrazione di Stati nazionali. 2) Livello delle unioni parziali di Stati, o delle sub-regioni del continente latino-americano, solo a questo livello si ritiene possibile l'opera di uno Stato che faccia da federatore per Stati vicini o minori: per ragioni storiche e geografiche Bolívar le vede possibili fra i Paesi del Centro America o della Gran Colombia. Non le ritiene possibili per Stati dotati di una inconfondibile identità nazionale, come Messico, Brasile o Cile. È sintomatico che egli veda l'Unione parziale di Stati sul modello internazionale dell'antica Roma e che, nei tempi moderni, la ritiene possibile da parte delle grandi Repubbliche. 3) Livello della unione continentale o della integrazione latinoamericana complessiva. Essa corrisponde più da vicino alla formula del "concerto europeo". Bolívar la conosceva nella sua formula "aggressiva" della c.d. "Santa Alleanza". Anch'egli proponeva un'assemblea internazionale di Stati o, più specificamente, una conferenza periodica di plenipotenziari, chiamati a discutere e deliberare su grandi affari della vita comune. In tale ottica, prefigurava per l'istmo di Panama lo stesso destino che la storia greca aveva riservato all'istmo di Corinto.

La teoria bolivariana dell'integrazione risulta perfezionata mediante alcuni atti diplomatici preliminari e coevi al Congresso di Panama del 1826.

In conformità alla concezione teorica generale indicata in precedenza, erano stati conclusi alcuni trattati bilaterali antecedenti al Congresso di Panama, da parte della Colombia con gli Stati latinoamericani. Alcuni di questi sono espressamente preliminari all'accordo quadro successivo. Il Trattato con il Perù del 6.7.1822 (art.1-3), antecedente a quelli simili con il Messico, il Centro America ed il Cile, contiene alcune clausole-tipo, relative alla natura ed ai caratteri della futura

organizzazione. Tali accordi entrarono regolarmente in vigore, mentre il progetto di trattato finale del Congresso di Panama (trattato di confederazione, lega ed alleanza) non raggiunse il necessario numero di ratifiche. Una valutazione globale e particolareggiata degli uni e dell'altro, permette di rilevare la natura confederale dell'associazione che si proponeva. Essa era dotata di personalità internazionale, in quanto esercitava la competenza giuridica nei confronti degli Stati membri come degli Stati terzi in tutte le materie relative alla politica estera e di difesa della prevista Confederazione. L'integrazione confederale politica, configurata dalla teoria bolivariana, non ebbe successo. Tuttavia, Andrés Bello, nel 1844, si faceva sostenitore di un Congresso americano nel quadro di un circolo internazionale americano, nell'ambito, però, di un sistema giuridico comune a tutti gli Stati dell'epoca. Il regime comune restava quello del diritto internazionale, sia pure con le particolarità del suo essere americano.

L'anticostituzionalismo di Bello si evince chiaramente nel modo di intendere e prospettare la natura del costituendo Congresso americano. Esclude che tale congresso possa dar vita a qualcosa di analogo agli Stati Uniti d'America o alla bolivariana Gran Colombia. Con rigore formale, Bello esclude un congresso permanente per dare vera unità a diverse nazionalità, decidendosi le varie questioni non all'unanimità bensì a maggioranza di suffragi.

Osserva Bello che, non un Congresso di plenipotenziari, formato di rappresentanti o delegati nazionali, bensì un vero e proprio Congresso costituente potrebbe essere autorizzato ad una trasformazione come quella della modifica della Costituzione di uno Stato. Bello dal Congresso americano auspicava la preparazione di accordi internazionali, se del caso senza bisogno di ratifica da parte degli Stati, ed idonei ad entrare in vigore con la sola firma dei plenipotenziari. Quindi un organo di produzione legislativa internazionale formato sull'accordo unanime, e solo su quello, come è nella tradizione dell'ordinamento interstatale.

La seconda critica al modello bolivariano proveniva da Alberdi. Con lucida anticipazione, al Congresso latinoamericano di Lima sostenne la necessità di mutare le finalità del Congresso, da tenersi non più in funzione antieuropea, bensì perseguendo lo sviluppo economico e sociale comune. Secondo l'opinione di Alberdi, la funzione del Congresso latinoamericano avrebbe dovuto essere economica e sociale, commerciale e marittima, allo scopo di regolare, mediante una disciplina internazionale uniforme, valida per i paesi del continente, un intero complesso di problematiche comuni, dalle dogane ai trasporti, dai titoli di studio all'asilo politico.

Il mutamento nella funzione dei Congressi latinoamericani ebbe a verificarsi nei termini sopra descritti. I due Congressi di Lima e quello di Panama non registrarono una larga partecipazione di Stati, né gli accordi firmati furono mai realmente ratificati. Accanto al Trattato base di confederazione, lega ed alleanza, apparvero un trattato di commercio e di navigazione, una convenzione consolare ed una convenzione postale. Prevalse un indirizzo tecnico amministrativo, che divenne la direttiva di marcia di tutti i successivi Congressi panamericani, che videro presenti tutti gli Stati del Centroamerica e dell'America Latina, insieme agli Stati Uniti d'America. Le tendenze emerse nel modello bolivariano furono poste alla base del panamericanismo e delle Conferenze interamericane, da cui nacque l'Organizzazione degli Stati americani del dopoguerra, tutte caratterizzate dalla presenza degli USA, in una dimensione intercontinentale superiore alla stessa America Latina. Il latino-americanismo aperto, affermatosi dopo i Congressi di Lima, registrò un ulteriore allargamento verso l'Europa, portando alla piena integrazione dei Paesi del subcontinente nell'ambito delle nazioni civili del periodo. Il punto di arrivo fu la Conferenza della Pace dell'Aja del 1907. Dal piano teorico si passò a quello diplomatico, relativamente ai modi di integrazione reale dei paesi latinoamericani nelle strutture organizzative della comunità mondiale. In effetti, gli unici paesi invitati alla prima Conferenza dell'Aja furono il Messico ed il Brasile. Alla seconda conferenza del 1907, per la prima volta, si assiste alla nascita di un ordine internazionale nuovo, con l'individuazione dei criteri di rappresentanza dei vari Stati in seno alla Corte

permanente di arbitrato. Per la prima volta, nella Comunità internazionale si poneva il problema di intendere la eguaglianza degli Stati non più in senso individualistico (uno Stato, un voto, un delegato), bensì in senso organico (più Stati, più voti, un delegato). Si andava a votare secondo il criterio organico della maggioranza ed, insieme, si eleggevano organi a composizione ristretta, destinati a svolgere funzione arbitrale e quasi giurisdizionale, nell'interesse dell'intera Comunità internazionale. Gli Stati più importanti, come il Brasile, finirono per assumere una funzione maggiormente rappresentativa ed iniziarono a farsi portavoce di esigenze latinoamericane ed, insieme, nazionali. Si realizzava così un mondo nuovo, su basi continentali più allargate, nell'ambito dell'unico diritto delle genti; si formava altresì il senso politico dell'autonomia latino americana, di fronte agli Stati Uniti e all'Europa, conforme alla tradizione bolivariana.

Il vero e proprio richiamo alla storia condivisa del periodo dell'indipendenza, si identifica con il rinnovo attuale dell'internazionalismo bolivariano, riguardante soprattutto i paesi andini, dal Venezuela alla Colombia, sede di origine di tale movimento, fino al Cile, legato ad esso da profonde tradizioni culturali. Nel momento attuale, l'internazionalismo bolivariano ha coinvolto la storia costituzionale di molti Paesi dell'area, tant'è che il Venezuela nella sua più recente costituzione del 1999 si è proclamata Repubblica Bolivariana del Venezuela¹²⁸. Simultaneamente, gli altri Paesi dell'area si sono, da tempo, dotati di costituzioni aperte all'integrazione sovranazionale regionale tra Paesi latinoamericani ed ispano parlanti (Colombia, Ecuador, Bolivia e Perù)¹²⁹. Tale tradizione bolivariana è ovviamente conclusa nel ventennio dell'indipendenza raggiunta da tali paesi fino al più volte citato Congresso di Panama. Nel momento attuale i due poli del bolivarismo restano, infatti, contrassegnati tra gli estremi del panamericanismo inclusivo del

¹²⁸ Cfr. A. SCOCOZZA, *Una repubblica d'aria...cit.*

¹²⁹ Vedi M. PANEBIANCO, *Organizzazioni internazionali regionali*, voce in enciclopedia giuridica Treccani (ed ivi indicazioni di fonti normative e di bibliografi a sull'integrazione regionale nel continente americano e sudamericano).

Nord America e il sud americanismo (denominato latinoamericanismo a partire dalle grandi migrazioni intercontinentali dai paesi latini dell'Europa quali Italia, Francia, Spagna e Portogallo). Gli sviluppi costituzionali ed internazionali del processo di integrazione del Sud America, hanno ravvivato gli studi sul latino-americanismo costruito dalle teorie di Bolívar. Favorevole alla ripresa, sviluppo, studio ed approfondimento della integrazione latinoamericana è il movimento costituzionalista che lo ha fatto attraverso una serie di noti testi che contengono delle disposizioni di principio e programmatiche di fondamentale rilievo: la Costituzione venezuelana del 23.1.1961, la Costituzione colombiana riformata dall'atto legislativo n. 1 del 1968, la Costituzione peruviana del 12.7.1979, la Costituzione ecuadoriana del 15.1.1978. Sempre in tale ottica di attualità, il movimento dei trattati internazionali, istitutivi di organizzazioni regionali o sub-regionali di integrazione latinoamericana, ha registrato un significativo quanto grande sviluppo: in tal senso, come già illustrato in precedenza, si ricordano, a livello regionale, il Trattato di Montevideo del 12.8.80 istitutivo dell'Associazione Latino Americana di Integrazione (ALADI) e la Convenzione di Panama del 17.10.75 istitutiva del Sistema Economico Latino Americano (SELA); al livello sub-regionale, si registrano numerosi accordi di integrazione e cooperazione di tipo economico (andina, centroamericana, caraibica, neoplatense, amazzonica, nel periodo 1958-1978, nonché nel c.d. Cono Sud dell'America latina (1991). Il movimento costituzionale ed internazionale ha realizzato un vero e proprio sistema di integrazione latinoamericana. Per esprimersi in base alla formula del Trattato ALADI: *“ l'integrazione economica regionale costituisce uno dei principali strumenti con cui i paesi dell'America Latina possono accelerare il loro processo di sviluppo economico e sociale allo scopo di assicurare un più alto livello di vita ai loro popoli”* (preambolo). Essa sposa il pluralismo e la molteplicità in funzione: *“della diversità che in materia politica ed economica può esistere nella regione”* (art. 3 lett. a); *“delle distinte forme di concertazione fra i Paesi membri, in armonia con gli obiettivi e le funzioni del processo di integrazione”* (art. 3 lett. e). Natura e finalità del sistema latinoamericano sono ribadite dal Trattato istitutivo del SELA, organizzazione

internazionale con personalità giuridica internazionale, allorché si stabilisce che le azioni del SELA: “*debbono rispettare le caratteristiche proprie dei distinti processi di integrazione regionale e sub-regionale*” (art. 4). Il SELA costituisce il terminale di organizzazione dei Paesi latino-americani e di conseguenza si differenzia dalla più antica organizzazione interamericana (panamericana) e cioè l’Organizzazione degli Stati americani (OSA), di cui alla carta di Bogotà del 30.4.1948, la quale rappresenta il punto di unione continentale con gli Stati Uniti¹³⁰.

Non è la prima volta, nella storia diplomatica del continente americano, che il latino-americanismo diviene una componente parziale del suo ordinamento internazionale, senza identificarsi con esso¹³¹. Nel secolo diciannovesimo, esso finì per cedere ed essere riassorbito nel panamericanismo. Dopo il rilancio registrato nella seconda metà del secolo XX, esso appare quasi come un *handicap* alle aspirazioni mondiali o globali dei paesi del subcontinente, disposti ad identificarsi in un’altra natura geopolitica propria e peculiare. Anche qui occorre, pertanto, verificare come sia nato il precedente storico del latino-americanismo e come esso si collochi nel contesto globale attuale del sub-continente americano. Nel secondo Congresso dell’Aja (1907) i latinoamericani dimostrarono una autonomia di posizione diplomatica rispetto agli Stati Uniti e all’Europa, praticamente dimostrarono di sapersi esprimere, rispetto sia al panamericanismo sia all’universalismo. Fino ad allora mai la diplomazia latinoamericana aveva avuto modo di esprimersi al completo in un foro mondiale. Senza dubbio ciascuno Stato difese, *in primis* e con forza, i propri interessi nazionali, ma il più grande di essi, il Brasile, per ragioni politiche, culturali ed ideali, si fece portavoce della società politica latinoamericana nel suo complesso. In quel momento, sotto la pressione di grandi

¹³⁰ Per una dettagliata esposizione dei principi a fondamento dei trattati ALADI e SELA cfr. M.PANEBIANCO, *Aladi e Sela..cit.*; P. PENNETTA, *Integrazione europea ed integrazioni latino-americane e caraibiche:modelli e rapporti*, Bari, 2009, pp.55-66.

¹³¹ L’ALALC, consona alla concezione integrazionista della CEPAL di creare strutture indipendenti e di rinforzare la posizione negoziale dell’America Latina a livello internazionale, fu resa compatibile con le regole del GATT.

eventi, rinasceva il latino-americanismo bolivariano, nella veste del latino-americanismo diplomatico. In poco tempo si è definita una linea diplomatica comune ai paesi latinoamericani nei grandi fori internazionali. Influi in tal senso, la comune eredità culturale, la vicinanza geografica, la comune partecipazione alle conferenze latinoamericane del secolo precedente, l'attitudine a confrontarsi con gli Stati Uniti d'America nell'ambito del sistema panamericano. Inoltre, emerse la posizione centrale brasiliana in parte rappresentativa, in parte distinta, rispetto a quella degli altri Stati di tradizione ispano-americana¹³². Durante la prima metà del Novecento, il latino-americanismo non ha mai preso corpo in organizzazioni latinoamericane *ad hoc*. È esistita una diplomazia, ma non una organizzazione latinoamericana. La teoria politica bolivariana è rimasta inattuata nel suo termine intermedio. Ha prevalso il "monroismo", cioè il modello politico della incorporazione latinoamericana nel panamericanismo o, almeno, nelle organizzazioni occidentali. Nella prima parte del secolo, il panamericanismo è stato sinonimo di egemonia continentale degli USA sui latinoamericani. La politica americana di questa prima parte del secolo ondeggia fra la tendenza nazionalistica e quella a rifugiarsi nella dimensione delle idee e dei progetti di grande respiro.

Nella seconda metà del secolo, si assiste alla nascita del latino-americanismo organizzato secondo la formula bolivariana. Esso presenta alcuni caratteri tipici di corrispondenza tra il modello originale e le attuazioni storiche presenti (ALALC, ALADI, Gruppo Andino, Comunità dei Carabi, Mercato comune centro americano, SELA). Si possono distinguere ora i caratteri di tali modelli di organizzazione: 1) Fondamento nazionale-costituzionale dell' integrazione. È il livello di base rappresentato dalle disposizioni costituzionali della maggior parte degli Stati membri e in

¹³²Tenendo presente questa combinazione diplomatica appare comprensibile la proclamata identità dei Paesi latino-americani, come sintesi della componente ispano-americana e luso-americana. È notevolissima la sintesi culturale operata da Rui Barbosa fra la dottrina internazionalistica latinoamericana, nordamericana ed europea. Egli parla sempre in nome e per l'interesse della confraternita americana.

particolare degli Stati andini. 2) Metodo internazionalistico dell' integrazione mediante trattati. È la via internazionale alla integrazione. Essa meglio corrisponde all'esperienza storica bolivariana, la quale partì dalla patria andina per arrivare all'unità latinoamericana. Tale esperienza dimostrò, come si è già visto in precedenza, sia la difficoltà di reintegrare la Gran Colombia con la incorporazione delle sue tre unità componenti (Venezuela, Colombia, Ecuador), sia la necessità di tenere unite, mediante un legame istituzionale, Nazioni distinte (Perù, Bolivia). 3) Pluralismo e gradualismo dei modelli di integrazione. È il punto focale della formula integrazionista. I paesi dell'America Latina, per non cadere nell'isolamento ipotizzato da Barbosa, hanno accettato di riorganizzarsi, come ampiamente illustrato in precedenza, in una pluralità di organizzazioni sub-regionali (ALADI, Gruppo Andino, Comunità dei Caraibi, Mercato comune centro americano) e regionali (SELA), in corrispondenza della varietà delle situazioni territoriali e, quindi, geo-economiche. I modelli di integrazione si sono realizzati in modo graduale, passando dalla cooperazione internazionalistica alla vera e propria integrazione sovranazionale, senza tendere a legami federativi veri e propri. 4) Nazionalismo latinoamericano e rapporti panamericani e mondiali. Il nazionalismo latinoamericano è divenuto lo strumento per affermare il contributo deciso e disinteressato dell'America Latina alla pace nel mondo, all'intesa tra i popoli e all'equilibrio universale. In tale ottica, si reintegra il trittico bolivariano e l'autonomia latinoamericana si pone al culmine di un processo di emancipazione collettiva e di un più coerente e pregnante inserimento nell'ordine economico e politico internazionale, al fianco dei paesi dell'Europa e del Nord America ed in posizione intermedia rispetto a quelli emergenti del c.d. terzo mondo.

In sede di bilancio storico dell'internazionalismo bolivariano, bisogna distinguere fra il modello teorico (Carta della Giamaica del 1815), il modello diplomatico (Congresso di Panama del 1826) ed i sub-modelli diplomatici (Congressi di Lima del 1847, 1848 e 1864; Conferenza di Washington del 1899; Conferenza della Pace dell'Aja del 1907).

Il bilancio storico non deve essere isolato dagli esempi di integrazione degli Stati dell'America Latina: modello di integrazione latino-americana (ALADI-SELA), modello di integrazione sub-regionale¹³³(andina, centroamericana, caraibica, platense, amazzonica), modello di integrazione interamericana (OSA). Il modello teorico bolivariano si articola in tre livelli nel c.d. "trittico bolivariano": livello internazionale (15-17 Repubbliche), livello sub-regionale (le grandi Repubbliche federatrici come la Gran Colombia, il Brasile e il Messico), livello continentale (il c.d. nuovo mondo). Il modello diplomatico bolivariano, d'altro canto, si fonda su trattati bilaterali della Gran Colombia (Trattato con il Perù del 6.7.1822) e si conclude con gli atti finali del Congresso di Panama del 1826. Il modello teorico bolivariano ha precedenti soprattutto nel diritto internazionale romano (*ius gentium*). Il modello diplomatico risente di altri contributi ministeriali e militari, come quello di Monteagudo. Il sub-modello diplomatico dei Congressi di Lima risente di molti contributi teorici. Il sub-modello dei Congressi di Washington (panamericano) e dell'Aja (euroamericano) risponde, invece, all'idea del latino-americanismo tecnico-economico e diplomatico, di America Latina si parla solo negli atti della società di Santiago, mentre Bolívar parla dell'America già spagnola.

La teoria bolivariana dell'integrazione degli Stati in America conserva validità per i seguenti motivi: fondamento internazionale dell' integrazione (o fondamento nazional-costituzionale), pluralismo e gradualismo dei modelli di integrazione realizzati mediante trattati internazionali, integrazione latinoamericana e rapporti continentali (panamericani), mondiali o universali (euroamericani). Inoltre, c'è proiezione della tradizione di Bolívar nella vita diplomatica, a livello universale, nell'atto finale del 10 dicembre del 1982 della terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del Mare, a livello continentale latinoamericano, nel trattato istitutivo del SELA. Anche a livello sub-continentale, i Presidenti dei paesi del gruppo sub-regionale andino, Bolivia, Colombia,

¹³³ Cfr. P. DE LOMBAERDE, *El nuevo regionalismo en América Latina*, Madrid, 2005, n.3.

Ecuador, Perù e Venezuela, volendo ricordare il decimo anniversario del Patto andino (accordo di Cartagena del 28 maggio del 1969) e valutare lo sviluppo registrato dal processo sub-regionale di integrazione, si sono richiamati “*a los ideales del Libertador*”, con riferimento al Mandato di Cartagena di epoca bolivariana. A livello nazionale dei singoli Stati di tradizione costituzionale bolivariana, è noto come i preamboli di almeno due Costituzioni, quella venezuelana del 1961 e quella peruviana del 1979, si ispirino al suo pensiero. Gli stessi singoli Stati di tradizione costituzionale bolivariana, facenti parte del Patto andino, hanno inserito clausole di favore per la integrazione latinoamericana nei loro testi costituzionali vigenti, assumendo impegni di limitazione della sovranità nazionale e di trasferimento di competenze in favore di istituzioni internazionali ed anche sovranazionali, per molti aspetti analoghe a quelle comunitarie europee. Una sorta di clausola costituzionale bolivariana si ritrova anche in molti dei testi costituzionali latinoamericani, come già in precedenza evidenziato.

Appare, dunque, pacifico che tutto il percorso che ha portato alla formulazione del Trattato di Brasilia è permeato dalla teoria internazionalista e dalla dottrina bolivariana del latino-americanismo unitario ed associativo. Tuttavia, è da sottolineare un allargamento di orizzonte, non solo terminologico, nell’evoluzione dell’aggettivo latinoamericano, trasformato in sudamericano anche in ragione della presenza all’interno della *Union de las Naciones Suramericanas*, di due paesi come Suriname e Guyana, che non appartengono alla radice latina delle Nazioni coinvolte nella recente organizzazione. Si può, dunque, sostenere che l’anelito unitario latinoamericano ed il richiamo alla tradizione bolivariana del latino-americanismo, si allargano ad una dimensione continentale che prescinde dalla natura prettamente ispanica dei suoi Stati membri, aprendosi ad una dimensione geografica che allarga il blocco dei paesi latini alla concezione sub-continentale dell’America del Sud, intesa come macro area rappresentativa di comuni interessi geo-economici e geo-politici, che va oltre la matrice prettamente latina, pur presente e maggioritaria.

Da un punto di vista dell'analisi delle norme contenute all'interno del Trattato di Brasilia, traspare, dal complesso delle disposizioni in esso contenute, il carattere programmatico degli obiettivi consensuali e partecipativi della costituzione di uno spazio di integrazione ed unione culturale, sociale ed economica degli Stati membri, che concede priorità al dialogo politico, alla discussione di politiche sociali, educative, energetiche, finalizzato al rafforzamento della democrazia ed alla eliminazione delle diseguaglianze socioeconomiche. Nell'ambito dello stesso articolo 2, riassuntivo degli obiettivi generali, viene ribadita la finalità del rafforzamento della sovranità e dell'indipendenza degli Stati. In merito a ciò, appare evidente la divergenza con l'assetto integrazionista tipicamente europeo che, come si è già ribadito in precedenza, è orientato, soprattutto nella prospettiva attuale della riforma di Lisbona, alla realizzazione di una "sovranità comune" in risposta alla limitazione della sovranità dei singoli Stati membri. Nella elencazione degli obiettivi specifici, di cui al successivo articolo 3 del Trattato di Brasilia, si ravvisa un'indicazione piuttosto generica di una serie di temi ed obiettivi, che vanno dall'equo sviluppo sociale ed umano volto a sradicare la povertà e le diseguaglianze del sub-continente, alla protezione della biodiversità e dell'ecosistema, fino alla cooperazione in materia di sicurezza dei cittadini.

Dall'analisi del testo di Brasilia, si possono ricavare alcune considerazioni in merito al parallelismo temporale e, come sopra rilevato, in termini di assonanza terminologica, con il Trattato di Lisbona.

Come si vedrà, ad un'attenta lettura delle disposizioni dei due testi, emergono delle sensibili differenze che rendono necessariamente diversificata l'analisi sulla portata dei due Trattati, sulla loro effettività nella realizzazione degli obiettivi e sulle rispettive prospettive.

Certamente improponibile, quanto alla sostanza delle effettive competenze, di fatto nulle, dell'organizzazione latinoamericana, un parallelo con le competenze affidate, in ambito europeo, all'Unione, nella valenza suddivisa delle competenze esclusive dell'Unione e concorrenti con gli Stati membri.

Anche per quel che riguarda gli organi dell'UNASUR, è evidente che il metodo “intergovernativo” è persistente e preminente, nell'assenza totale di qualsiasi previsione di organi slegati dagli Stati membri e dotati di un'effettiva autonomia, che conducono alla considerazione che non ci sono forme istituzionali autonome, quali possono essere quelle riportabili, ad esempio, al modello dei membri della Commissione come organo esecutivo dell'Unione Europea.

Anche per quel che riguarda il Consiglio dei Ministri degli Affari Esteri, previsto all'articolo 8 del Trattato di Brasilia, lo stesso è ben lontano da un organo che sia in grado di indirizzare, anche solo a livello programmatico, qualsiasi tipo di azione esterna dell'Unione nel suo complesso. Nel parallelismo proposto nella premessa del presente lavoro, nell'ottica bi-continentale, è del tutto assente, nella presente forma di integrazione latinoamericana, qualsiasi prospettiva di sviluppo della propria integrazione “esterna”, escludendosi ovviamente qualsiasi potere di concludere trattati o accordi internazionali che non siano negoziati, sottoscritti, approvati e ratificati dai singoli Stati membri, nell'esercizio più alto e più pieno della propria sovranità.

In merito alla c.d. integrazione “interna”, nell'accezione che alla stessa si è attribuita nella prima parte del presente lavoro nell'ambito dell'integrazione europea, e consistente nel coinvolgimento delle assemblee elettive nazionali, va detto che la previsione alquanto generica di un Parlamento comune sudamericano, la cui attuazione nel Trattato viene rinviata ad un successivo accordo, non può certamente rappresentare una forma di integrazione interna né di legittimazione democratica dell'Unione delle Nazioni Sudamericane.

Tutta la struttura del Trattato si riduce, dunque, ad una evoluzione della c.d. *diplomacia presidencial*, che pure non va sottovalutata nella sua rinnovata forma e nel suo nuovo spirito, che tuttavia non può non condurre ad alcune considerazioni su un'efficacia, tutta politica, certamente non tecnico-giuridica, della nuova forma di integrazione latinoamericana.

E' proprio in tale ottica che una riedizione dell'unità latinoamericana, rinnovata nell'accezione di tipo continentale "sudamericana", perno della tradizione bolivariana, può trovare un nuovo slancio da un punto di vista di azione comune degli Stati membri, peso e rappresentanza politica della macro area latinoamericana all'interno dello scacchiere internazionale. Pur senza le caratteristiche tipiche delle istituzioni "sovranazionali" classica, dotata di qualche forma di potere e sovranità comune, in forza della limitazione consensuale delle varie sovranità nazionali, senza competenze esclusive o espresse, l'Unione sudamericana può rappresentare una nuova piattaforma di dialogo fra gli Stati appartenenti al sub-continente, che altrimenti, a causa di divergenze di tipo soprattutto politico-economico fra i suoi paesi membri, non sarebbe stato possibile.

Anche per quel che riguarda l'approvazione delle normative, di cui all'art 12 del Trattato, lo stesso chiarisce che queste si adotteranno per consenso, con la presenza di almeno tre quarti degli Stati membri. Si prevede, inoltre, che in caso di non presenza di tutti gli Stati membri, le decisioni del Consiglio dei Capi di Stato e di Governo, nonché le risoluzioni del Consiglio dei Ministri degli Affari esteri dovranno essere inoltrate dal Segretario Generale agli Stati membri assenti, i quali potranno pronunciarsi su tali decisioni entro un termine massimo di trenta giorni dalla ricezione degli atti. L'ultimo comma dell'art. 12 precisa che l'obbligatorietà degli atti emanati dagli organi dell'UNASUR si pone in essere soltanto a seguito dell'incorporazione degli stessi nei rispettivi ordinamenti giuridici, secondo i rispettivi procedimenti interni. Nessuna efficacia diretta, né obbligatorietà immediata è dunque prevista per le normative prodotte in seno all'organizzazione, ma resta una generale necessità di recepimento, all'interno dell'ordinamento dei singoli Stati membri, per ogni singola decisione adottata. In una tale prospettiva, fortemente intergovernativa, non si prevede alcun meccanismo giurisdizionale di soluzione delle controversie ma si richiama la disciplina del negoziato diretto fra gli Stati interessati e, in caso di fallimento, il rinvio agli organi collegiali del Consiglio dei delegati e del Consiglio dei Ministri degli esteri. Inoltre, la non previsione di un intervento del Consiglio dei Capi di Stato, sembra voler evitare che la controversia

sia sottoposta al più elevato livello politico, nel quale potrebbero emergere in maniera più evidente i contrasti fra le parti.

Sorprende inoltre, a dispetto dello slancio manifestato nei lavori preparatori, l'assenza di un coinvolgimento attivo delle già esistenti forme associative regionali e sub-regionali. In particolare, si prevedeva nei lavori preparatori, un'attiva partecipazione della Comunità andina, del Mercosur e dell'ALADI che, nonostante la istituzione di un gruppo di lavoro che ha proceduto anche alla elaborazione di un progetto relativo alla istituzione di un *espacio de libre comercio* sub-continentale, è rimasta di fatto lettera morta, riducendo la portata del coinvolgimento integrazionista del Trattato di Brasilia.

In definitiva, circa le prospettive future del Trattato UNASUR, esso certamente può rappresentare un nuovo slancio delle prospettive di un' integrazione sudamericana come area sub-continentale sia per quel che riguarda gli aspetti economico-commerciali, nel senso di una frattura con le tradizionali dinamiche intra-continentali chiuse all'approfondimento di rapporti, pur esistenti, con l'area europea e sempre più necessari con altre aree come quella asiatica, sia da un punto di vista politico, nell'ottica di una posizione unitaria nell'ambito dei fori di *governance* internazionale. Tuttavia, la vaghezza del dettato normativo del Trattato e la sua particolare connotazione politica, portano a pensare che molto dipenderà dalla volontà politica degli Stati membri che, alla luce delle esperienze passate dell'integrazione latino-americana, ora sud-americana, consente solo un cauto ottimismo, dal momento che si è spesso manifestato un divario fra gli impegni formali assunti dai singoli Stati nell'ambito di organizzazioni di cooperazione e integrazione ed i comportamenti effettivamente intrapresi dagli stessi. Soltanto uno sforzo ulteriore da parte di tutti i paesi membri, a cominciare dai portatori della tradizione integrazionista latina, nell'ottica di un maggiore interesse alle relazioni e alle correlazioni con il contesto globale, rispetto ai pur importanti interessi nazionali, potrà aprire la strada ad un' effettiva costituzione di un blocco associato sudamericano capace di

porsi come interlocutore all'intera comunità internazionale e alle altre forme di integrazione e cooperazione presenti sullo scacchiere internazionale. Anche in questo caso, l'aspirazione ad una integrazione "esterna" passa attraverso il rafforzamento dell'integrazione "interna" alla forma associativa. In tal senso, al di là della retorica integrazionista riassunta in buone intenzioni e principi generali, per quel che riguarda la "via latinoamericana" all'integrazione, la strada appare ancora lunga. L'integrazione europea, certamente più avanzata e più solida, può fungere da modello, pur con tutte le profonde differenze che si è cercato di evidenziare nel corso del presente lavoro, ma tenendo in considerazione le attuali connotazioni soprattutto politiche dell'area latino americana, solo un effettivo e concreto- quanto difficile- sviluppo della *diplomacia presidencial* potrà portare a qualche passo in avanti.

CONCLUSIONI

Le considerazioni fin qui proposte conducono ad alcune osservazioni utili a trarre un bilancio di tutto il percorso che si è cercato di delineare, riguardo all'evoluzione del processo di integrazione nelle due aree considerate. Ciò che si può con certezza rimarcare è che i processi di evoluzione delle due forme di integrazione fra Stati, tanto in ambito europeo che latinoamericano, hanno seguito percorsi e linee direttrici diverse e sono, tuttavia, giunti a risultati diversi.

Per quel che riguarda l'ambito europeo, come si è visto, tutto il processo di integrazione è stato teso alla formazione di un modello di integrazione unitario, attraverso passaggi graduali che hanno condotto dapprima alla costituzione di tre entità "comunitarie" (CEE, CECA ed Euratom), poi successivamente, con una sorta di "*reductio ad unum*", tali entità sono state assorbite nell'Unione Europea in conseguenza dei c.d. "Trattati unionistici", che hanno permesso di sintetizzare le esperienze della "triade" comunitaria in una struttura unica ed "unionistica" a tre pilastri, in grado di rispondere meglio alle esigenze che la storia, l'economia, la società europea hanno man mano manifestato. E' proprio la capacità di adeguarsi alle esigenze del contesto geo-politico e geo-economico, attraverso una sorta di propensione alla "auto-riforma", che fa dell'Unione Europea un modello di organizzazione di integrazione unico nel suo genere. L'Unione Europea, nell'accezione unitaria e pluralista della "unità nella diversità", è stata in grado di conseguire, nel corso di mezzo secolo, un livello di funzionalità elevatissimo, attraverso un percorso, a tratti anche difficile e complicato, che ha condotto gli Stati membri ad accettare limitazioni della propria sovranità in ragione di una più ampia "sovranità comune". Ciò ha comportato certamente dei disagi nel tessuto normativo, politico, ma anche molto spesso sociale, degli Stati membri, ma sicuramente anche innumerevoli vantaggi che rendono, oggi, quei paesi molto più forti, sia da un punto di vista strettamente socio-economico, sia da un punto di vista politico. Il mercato comune, la libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali, il livello tecnico-normativo dell'impianto legislativo

comunitario sono degli obiettivi che, nel tempo, hanno sicuramente portato considerevoli benefici ai paesi membri.

Anche da un punto di vista prettamente economico, l'adozione della moneta unica, in un'area valutaria da considerarsi imperfetta in ragione degli iniziali divari fra i paesi e la scarsa mobilità del fattore lavoro, è stata sicuramente un successo politico dell'Unione ed ha rappresentato certamente un rafforzamento dell'intero blocco continentale, nell'ambito dell'intera comunità internazionale. Sarebbe certamente interessante studiare gli effetti che avrebbe avuto la recente crisi economico-finanziaria sui paesi europei, se gli stessi avessero rinunciato a perseverare sul cammino, pure a tratti sofferto, che ha condotto all'unione monetaria. Se si può affermare con un certo margine di sicurezza che oggi l'Europa, come blocco geo-politico e geo-economico continentale, è più forte, lo si deve anche e soprattutto al coraggio di alcune scelte politiche, che hanno voluto privilegiare gli interessi comuni piuttosto che i singoli interessi nazionali. Scelte politiche che hanno cambiato il volto del continente e che, anche nei momenti di difficoltà del percorso di integrazione (e si pensi alle varie bocciature referendarie dei trattati di riforma, da ultimo quelle del Trattato-Costituzione del 2004) hanno saputo tener vivo lo spirito integrazionista e proporre un'alternativa valida per consentire al processo di integrazione di andare avanti. Anche per quel che riguarda i due aspetti su cui si è focalizzata la presente ricerca, si può dire che il percorso di integrazione, nonostante qualche difficoltà, ha retto anche il peso delle spinte disfattiste ed antiunitarie di tendenze neo-nazionaliste. Da un punto di vista "interno", l'integrazione in ambito europeo ha spesso sofferto le critiche di quanti hanno ritenuto non possibile una reale integrazione europea, in ragione della mancanza di un reale comune senso di appartenenza, meglio ancora, di un "popolo" europeo. Si è spesso ricorsi all'analisi delle aspettative dei cittadini dei singoli paesi per capire quanto il processo di integrazione avesse influito sul loro "sentirsi europei", evidenziando di fatto l'assenza di un reale "popolo europeo" e l'esistenza di vari popoli nazionali, ciascuno con le proprie radici culturali, le proprie tradizioni, le proprie matrici linguistiche. Ciò in parte può essere sicuramente condivisibile,

non c'è un "popolo" europeo in senso stretto, ciascun popolo resta legato, in maniera certamente inferiore rispetto agli albori del percorso integrazionista, alle proprie radici nazionali. Ma è altrettanto vero che è cresciuto il "comune sentire", il senso di appartenenza alla comune casa europea, soprattutto nelle nuove generazioni e soprattutto in ragione di quelle scelte politiche, affiancate da un eccezionale sforzo tecnico-normativo, che hanno consentito a quelle stesse generazioni di potersi muovere liberamente all'interno dell'Europa, di poter effettuare programmi di interscambio culturale, di potersi veder riconosciuto un titolo di studio, anche al di fuori del "recinto" nazionale. E', in un certo senso, questa sorta di "diritto vivente", di "costituzione materiale" che oggi fa sentire più vicini i popoli europei che si riconoscono in degli "standards" culturali, valoriali, politici, democratici comuni. Si è oggi "europei" perché si condividono più valori di prima, perché, ferme restando le proprie identità e diversità nazionali, il senso di unità è grandemente aumentato, anche in ragione di assetti istituzionali che si sono andati man mano aggiornando e modificando. Come si è visto, in particolare nel ristretto ambito del rinnovato ruolo dei parlamenti nazionali, il "deficit" democratico, per molto tempo contestato all'interno del sistema decisionale europeo, è stato analizzato, compreso, e si è tentato di porre rimedio aumentando l'influenza ed il controllo da parte delle assemblee elettive nazionali. Non si vuole con ciò ritenere che tali esigenze di democraticità siano state effettivamente soddisfatte, né che il nuovo sistema istituzionale e di controllo parlamentare possa funzionare alla perfezione, ma è uno dei segnali che l'Unione Europea è un'organizzazione in continua evoluzione nel suo assetto e nella sua portata, con una capacità di auto-riforma che deriva dalla sua natura di organizzazione che sintetizza la "unità nella diversità".

Anche per quel che concerne la proiezione del ruolo dell'Unione Europea sullo scenario internazionale, ovvero la sua "azione esterna", l'importanza di alcune scelte politiche è stata fondamentale. Si è compreso in tempo utile che la globalizzazione degli scambi, delle informazioni, dei flussi economico-finanziari, avrebbe condotto ad un contesto internazionale nel quale non

sarebbe stato più possibile operare con successo se non attraverso una posizione comune, che avrebbe reso più forte l'intero blocco continentale, anziché rendere più deboli i singoli Stati. Il ruolo che l'Unione sta rivestendo e rivestirà nel futuro, nell'ambito delle relazioni commerciali, finanziarie, geo-politiche, energetiche, con il resto del mondo, dipenderà dalla sua capacità di esprimere le proprie posizioni e manifestare le proprie esigenze attraverso una posizione unica. Anche in questo caso, il livello tecnico-normativo ha soddisfatto tale esigenza, attraverso la previsione istituzionalizzata dell' Alto Rappresentante per la politica estera, tentativo più coraggioso di mettere realmente in pratica quell'esigenza di esprimersi attraverso una posizione comune. Ciò anche in ragione della rapida evoluzione che certi organismi di vertice, produttivi di un diritto non vincolante ma certamente persuasivo e monitorio, vanno man mano rivestendo. Le decisioni di azione e soprattutto di coordinamento, adottate in ambito G8-G20, anche in considerazione di un progressivo "svuotamento" del sistema delle Nazioni Unite, almeno per quel che riguarda alcuni problemi che richiedono una "governance" globale e condivisa, diventano oggi essenziali per condurre una politica estera proficua nelle relazioni con altri paesi ed altre aree. In tal senso, il peso dell'Unione Europea come attore globale si è già fatto sentire e non può che aumentare in termini di autorevolezza e rappresentatività, attraverso l'applicazione pratica delle disposizioni del Trattato di Lisbona, nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione nel contesto internazionale e globale. In tale direzione va una visione prospettica che, come già illustrato nel corso della presente ricerca, si ritiene di proporre. Quella dell'Unione Europea come perno fondamentale delle relazioni economiche globali, e del *decision making process* globale, in grado di interloquire attraverso una voce unica con gli altri protagonisti, vecchi e nuovi, dello scacchiere internazionale.

In definitiva, e da un punto di vista di analisi giuridica, la raffinata ed atipica disciplina giuridico-istituzionale e la consapevolezza di un'identità di gruppo tanto forte da consentire al suo interno una significativa flessibilità, appaiono il risultato di un processo dinamico plurisoggettivo. Tali opzioni

sono state compiute non solo dai governi e dai parlamenti nazionali, ma anche da quella che può essere definita l'integrazione dei popoli, intesa nel senso più ampio del termine e con riferimento a quel senso di "comune sentire" sopra accennato. In tale identità comune, un ruolo fondamentale è stato giocato anche da *élites* culturali, sociali, imprenditoriali, e da una pluralità di enti non riconducibili esclusivamente ai governi. Partendo da un'iniziativa economico-commerciale, si è così creata una comunanza di valori politici, culturali, giuridici, che è divenuta, almeno di fatto se non di diritto, un processo irreversibile. Tutto ciò ha reso possibile, in Europa, l'accettazione di una disciplina politico-giuridica caratterizzata da limitazioni all'esercizio della sovranità nazionale. Si tratta di quel diritto sovranazionale, tipico di un modello "subordinatore", che si caratterizza per la presenza di previsioni ordinamentali uniche ed atipiche, definite rivoluzionarie in rapporto a quelle tipiche del modello "cooperazionista", che risponde ai canoni classici del diritto internazionale e che appare molto più presente anche nella recente evoluzione dell'integrazione latinoamericana.

Per quel che riguarda, infatti, il processo di integrazione in America Latina, nell'ottica della comparazione "bi-continentale" della presente ricerca, l'analisi concede di pervenire a delle considerazioni diverse. Nelle plurime esperienze di integrazione dell'area latinoamericana, risulta poco significativo il dato dell'identità collettiva o di gruppo, nonostante una presenza molto forte di richiami alle radici comuni. A ciò si sommano elementi oggettivi di carattere strutturale, funzionale ed istituzionale che contribuiscono ad assegnare un senso di precarietà ai processi di integrazione di tutta l'area. Lungo il corso del presente lavoro, si è cercato di evidenziare, inoltre, il carattere prevalentemente ed essenzialmente intergovernativo, con l'attribuzione alle componenti non governative di un ruolo che, pur crescente durante l'evoluzione del processo di integrazione, risulta ancora troppo secondario. Si osserva, nel processo che interessa l'integrazione latinoamericana, un forte "*reunionismo*", che sottolinea come alle enfatiche manifestazioni di volontà politica, espresse dalla *diplomacia presidencial* dei Capi di Stato, raramente corrispondano comportamenti coerentemente conseguenti. Tutto questo fa emergere una difficoltà degli Stati di compiere scelte

uniche ed irreversibili, pur in presenza di un forte anelito integrazionista e di una tradizione di tentativi integrazionisti ed unitari che continua ad essere molto presente. Non sembra però, in altre parole, acquisita, né nei governi o nei parlamenti, né nella società civile e nelle imprese, l'irreversibilità del processo di integrazione. E' mancata, fino ad ora, la consapevolezza di una sorta di valore aggiunto di un processo che, se rafforzato, potrebbe instaurare un'equa ripartizione di costi e benefici, in termini economici e politici, di cui potrebbero beneficiare tutti i paesi coinvolti. Tuttavia, nel sub-continente americano, è ancora molto presente un modello cooperazionista nel quale gli Stati rimangono pienamente titolari della propria sovranità nazionale, determinando la presenza di organizzazioni caratterizzate da una flebile autonomia ordinamentale. In un simile contesto, evidentemente differente da quello europeo, la flessibilità dell'integrazione viene spesso realizzata "a singhiozzo" o a "geometria variabile", il che costituisce un segnale di debolezza e di precarietà dell'assetto organizzativo integrazionista. Il compromesso politico, in America Latina, ovvero l'identità comune nel processo di integrazione, non è sufficientemente stabile da essere considerato irreversibile, e ciò si riflette sulla disciplina giuridica delle forme di integrazione.

Da tutte queste considerazioni discende quanto tradizionalmente affermato in dottrina, ovvero una sostanziale asimmetria fra il processo di integrazione in Europa ed in America Latina. Il diverso grado di sviluppo dei processi di integrazione ed il differente livello di istituzionalizzazione, si riflettono anche sulle relazioni euro-atlantiche inter-regionali, caratterizzate da una ricerca di equilibrio fra differenti identità. Non si può, tuttavia, non considerare un effetto, per così dire, "imitativo" del modello di integrazione comunitario europeo, confermato dall'introduzione, nelle recenti esperienze di integrazione latina, di previsioni tecnico-giuridiche caratterizzate da elementi tipicamente integrazionisti, applicati ad un modello che si è già detto rispondente più ai caratteri della cooperazione intergovernativa. Tale effetto imitativo sembra manifestarsi attraverso uno sviluppo spontaneo, attraverso scelte endogene ed autonome da parte degli Stati. In questa fase, il processo di integrazione europeo può essere inteso come modello a cui ispirarsi, anche se è evidente

che il superamento del progetto originario si può realizzare in maniera adeguata e coerente con il livello di maturità raggiunto dalla singola esperienza di integrazione.

In definitiva, l'anelito integrazionista latinoamericano dovrà arricchirsi di una consapevolezza maggiore della irreversibilità dei processi di integrazione, liberandosi da tendenze neo-nazionaliste ed isolazioniste presenti in alcuni paesi. Nella consapevolezza della complessità dello scenario globale e nella determinazione tutta politica- ed è questa la principale difficoltà- che le limitazioni della sovranità nazionale in nome di una sovranità comune, sempre più necessaria nell'attuale scenario globale, sia il vero valore aggiunto di cui ogni Stato aderente potrà beneficiare in termini economico-commerciali, politici e di rappresentanza comune nei fori di governo globale. In tal senso, l'effetto imitativo della forma di integrazione europea può essere rielaborato ed applicato anche all'area sudamericana, non prima di aver stimolato, attraverso alcune fondamentali scelte politiche, un'integrazione interna dei paesi membri, che conduca alla consapevolezza della irreversibilità e della convenienza nel medio periodo, di una simile scelta.

BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLY E., *Mercosul e União Européia. Estrutura jurídico-institucional*, Curitiba, 2003.
- ADIWASITO K.-ERNOKO M., *On the joint assessment of Andean integration in EU-CAN relations*, 2005.
- AFTALION M., *Un dilema latinoamericano - La región en el mundo económico político contemporáneo*, in *Revista de Política Internacional*, 1977.
- ALARCON GAVIRIA M.- ANDRES J., *Les régions comme acteurs de la coopération entre l'Union européenne et la Communauté andine de nations*, Parigi, 2005.
- AMIGO ROMAN C., *El arbitraje en Brasil y Mercosur*, 2003.
- AGOSTINI M.V., *I Parlamenti nel futuro dell' Europa: protagonisti nazionali o comprimari europei?* in *Nuovi Studi Politici*, n.3/2002.
- AGUIRRE RAMIREZ FERNANDO F., *Derecho internacional marítimo en el Mercosur*, Buenos Aires, 2002.
- ARAUJO-NADIA M., *de Mercosur / ALCA*, 2005.
- ARCY F., *Les perspectives politiques du Mercosur*, Ginevra, 2005.
- AUEL K., *Democratic accountability and National Parliaments: Redefining the impact of parliamentary scrutiny in EU affairs*, in *European Law Journal*, vol.13, 4/2007.
- AUEL K., *Introduction :the Europeanization of parliamentary democracy*, *Journal of Legislative Studies*, 11/2005.
- BALLARINO T., *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 2004.

BAARS A., *Antidumping und Ursprungsregime - das Schiedsverfahren im Mercosur wird zu einer festen Größe*, Berlino, 2002.

BASEDOW J., *Wirtschaftsrecht das MERCOSUR*, Berlino, 2001.

BARUFFI M.C., *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Pubblicazioni Università di Verona, n.13/2008.

BENITEZ MANAUT R., *La seguridad contra la integraciòn en América Latina*, in *Analisis de la integraciòn regional*, 2008-2009.

BEKER J., *Integraciòn y regulaciòn: la Uniòn Europea y el Mercosur comparados*, in GUDYNAS E., *Sostenibilidad y regionalismo en el Cono Sur*, Montevideo, 2002.

BERGMAN M., *National Parliaments and EU affairs committees: notes on empirical variation and competing explanations* in *Journal of European public policy*, 4/1997.

BERGMAN M., *The EU as the next step of delegation and accountability*, *European Journal of Political Research*, n.3/ 2002.

BERGMAN M. –DAMGAARD R., *Delegation and accountability in european integration: the nordic parliamentary democracies and the European Union*, London, 2000.

BERLITZ W.-NERGELIUS T., *General Principles of European Community Law*, The Hague, 2003.

BERNARD C., *The substantive law of the EU*, New York, 2004.

BERNINI G., *Profili di diritto delle Comunità europee*, Napoli, 1968.

BILAL S., *Is the EU a model of regional integration? Risks and challenges*, Maastricht, 2007.

BIRKINSHAW P., *European public law*, London, 2003.

BISCHOFF EVERDING P., *Wettbewerbsrecht in MERCOSUR*, Munich, 2003.

- BLONDEL J.-MEZEY H.-NORTON P., *Addressing the democratic deficit*, in *Journal of legislative studies*, 1/3, 1995.
- BOREA P., *Verso una nuova disciplina finanziaria e contabile internazionale*, in PANEBIANCO M. (a cura di), *Il G8-2009 Sistema multi regionale di Stati*, Napoli, 2009.
- BOREA P., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in SCOCOZZA A., MACRI G., (a cura di), *Rendiconti dottorati di ricerca in Teoria e Storia delle istituzioni*, Napoli, 2010.
- BOULOUIS J., *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Paris, 1993.
- BRICEÑO A.- BERRU J.M., *I processi di integrazione in America Latina alla luce delle concezioni giuridiche contemporanee*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi internazionali*, n.2/1999.
- BUSTILLOS I.- OCAMPO J.A., *Asimetrías y cooperación en el área de libre comercio de las Américas*, Santiago del Cile, 2003.
- CANÇADO TRINDADE A.A., *Os experimentos de integração e cooperação na America Latina e o sistemainteramericano*, in PANEBIANCO M. (a cura di), *Europa Comunitaria e America Latina. Integrazione e cooperazione* (Convegno internazionale di studi, 28-30 aprile 1983), Ed. Istituto di Diritto Pubblico Università Salerno, Salerno, 1989.
- CANNIZZARO E., *The European Union as an actor in international relations*, The Hague, 2002.
- CATALANO N., *Manuale di diritto delle Comunità europee*, Milano, 1965.
- CASANOVA M., *Refléxions sur les progres du processus d'integration et de coopération en Amerique Latine*, in *Revue de l'Institut Belge de Droit Comparat*, 1976.
- CARRANZA M.E., *South American Free Trade Area or Free Trade Area of Americas?*, New York, 2000.

- CEREXHE E., *La problématique de phénomènes d'intégration*, in PANEBIANCO M.(a cura di), *Europa Comunitaria e America Latina. Integrazione e cooperazione*, Salerno, 1989.
- CORTESE G., *L'eventuelle reintegration de Cuba au sein de l'OEA*, in *Revue de Droit International*, Parigi, 1976.
- CREMONA M., *The draft Constitutional Treaty: external relations and external action*, in *Common Market Law Review*, 2003.
- DAILLIER P., *La jurisprudence des tribunaux des organisations d'intégration latino-américaines*, in *Annuaire François de Droit International*, 3/2002.
- DANIELE L., *Il diritto materiale della Comunità economica europea*, Milano, 2000.
- DANIELE L., *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001.
- DANIELE L., *Dal piano Shuman al progetto di costituzione per l'Europa. Sistema Istituzionale-Ordinamento -Tutela Giurisdizionale*, Milano, 2004.
- DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2004.
- DE LOMBAERDE P., *El nuevo regionalismo en América Latina*, Madrid, 2005.
- DELUCA S., *Unión Europea y Mercosur. Los efectos directos del derecho comunitario*, Buenos Aires, 2003.
- DONNELLY P., HOFFMANN W., *Parliaments and governments in Western Europe*, London, 2004.
- DOBRY A.M. , *Problemas del desarrollo y de la integración económica en América Latina*, in *Organizzazione del mercato agricolo nella Comunità Economica Europea*, Milano, 2006.
- DRAETTA U., *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2004.

- DREYZIN DE KLOR A., *La aplicación suicida del Derecho del MERCOSUR*, in Estudios Jaime, Rio de Janeiro, 2005.
- FERRARI BRAVO L., *Lezioni di diritto delle Comunità europee*, Napoli, 1997.
- GIROTTI D., *Considerazioni sulla riserva parlamentare nella legge di attuazione del mandato di arresto europeo*, in www.forumcostituzionale.it.
- GRIGERA NAON H.A., *Sovereignty and regionalism*, in Law and politics in International Business, 1996.
- GROS ESPIELL H., *La neutralidad permanente de Costa Rica y el sistema interamericano*, in Revista Española de Derecho Internacional, Madrid, 3/1987.
- GUDYNAS E.(a cura di), *Sostenibilidad y regionalismo en el Cono Sur*, Montevideo, 2002.
- JAGUARIBE H., *Brasil - Argentina na integração latinoamericana*, in Progetto Italia - America Latina. Ricerche giuridiche e politiche, Rendiconti, III/2, La pace in America Latina. La Comunità Europea e nuovi sviluppi latinoamericani, II, ASSLA, Sassari, 1988.
- KERBER G., *Mercosul e a supranacionalidade*, São Paulo, 2001.
- KIIVER P., *European scrutiny in national parliaments: Individual efforts in the collective interest?* in *National Parliaments within the enlarged Europe*, O'BRENNAN-RAUNIO (a cura di), Oxford, 2006.
- KIIVER P., *The national Parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution building*, Kluwer Law International, The Hague, 2006.
- LEANZA U., *Saggi di diritto delle Comunità europee*, Napoli, 1981.
- LEANZA U., *Il diritto internazionale da diritto fra Stati a diritto per gli individui*, Napoli, 2004.

LINDE PANIAGUA J., MELLADO PRADO M., *Iniciación al derecho de la Unión Europea: adaptada al Tratado de Niza*, Madrid, 2003.

LIPSTEIN K., *The law of European Economic Community*, London, 1974.

LORD J., *Democracy in the European Union*, Sheffield Academic Press, 1998.

LOUIS J.V., *Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire*, in CANNIZZARO E., *The European Union as an actor in International relations*, The Hague, 2002.

MACHINEA J.L., *Efectos económicos de los procesos de integración en América Latina*, Caracas, 2001.

MALAMUDA A., *Jefes de gobierno y proceso de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina*, I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 2002.

MANZOLILLO C., *Prospettive del diritto internazionale dell'integrazione*, Salerno, 2010.

J.A.MARCONDES CARVALHO, *Supranacionalidade ou efetividade? A dimensão jurídico-institucional del MERCOSUR*, Rio de Janeiro, 2006.

MAURER H., WESSELS P., *National Parliaments on their way to Europe: losers or latecomers*, Baden-Baden, 2001.

MAURIZIO F., *La funzione del SELA in America Latina: uno strumento per l'integrazione regionale*, in *Politica internazionale*, n.4/1976.

MAYER F., *Competences reloaded? The vertical division of power in the EU after the new European Constitution*, in *Altneuland: The EU Constitution in a contextual perspective*, Jean Monnet Working paper 5/04, su www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-16.pdf.

MENGOZZI P., *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2003.

MICOSSI S., TOSATO G.L., *L'Unione europea nel XXI secolo*, Bologna, 2008.

- MIDON M.A., *Tras diez años de Mercosur y más de cuarenta de integración. Algunos caracteres del tipo asociativo en Latinoamérica*, in *Revista de Derecho Internacional y del Mercosur*, n.1/2002.
- MIGNOLLI A., *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio di coerenza*, Napoli, 2009.
- MONACO R., *Diritto delle comunità europee e diritto interno*, Milano, 1967.
- MONACO R., *Scritti di diritto europeo*, Milano, 1972.
- MONACO R., *Lezioni di organizzazione internazionale*, II ed., *Diritto dell'integrazione europea*, Torino, 1975.
- MONACO R., *Lineamenti di diritto pubblico europeo*, Milano, 1975.
- MORVIDUCCI C., *Il ruolo dei Parlamenti nazionali in Il Trattato di Lisbona*, *Rivista di Diritto Pubblico italiano comunitario e comparato*, 2/2008.
- MORVIDUCCI C., *Convenzione europea e ruolo dei parlamenti nazionali. Le scelte definitive*, *Rivista Italiana di diritto pubblico comparato*, n.4/2003.
- NOTO G., *Integración e institucionalidad*, in *Revista SELA*, n.61, 2001.
- O'BRENNAN J. – RAUNIO T., *National Parliaments within the enlarged European Union*, Oxford, 2006.
- OLAVO BAPTISTA L., *La politica dell'impresa transnazionale come mezzo d'integrazione economica*, in PANEBIANCO M. (a cura di), *Europa Comunitaria e America Latina. Integrazione e cooperazione*, Salerno, 1989.
- OREBECH P., *The EU competency confusion: limits, "extention mechanisms", split power and institutional clashes*, in *Journal of Transnational Law and Policy*, 2003.
- PANEBIANCO M., *Introduzione al diritto comunitario europeo*, Salerno, 1986.

PANEBIANCO M., *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 2009.

PANEBIANCO M., *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Salerno, 2009.

PANEBIANCO M.(a cura di) *Il G8-2009, Sistema multi regionale di Stati*, Napoli, 2009.

PANEBIANCO M., DISTASI A., *L'euro G8, contributo alla teoria dello Stato euro globale*, Napoli, 2008.

PANEBIANCO M., GUIDA F., DI STASI A., *Introduzione al diritto comunitario comparato.*

Il diritto dell'integrazione latino americana, Salerno, 1993.

PANEBIANCO M., *ALADI e SELA*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, n.2/1983.

PANEBIANCO M., *Organizzazioni internazionali regionali*, voce in *enciclopedia giuridica Treccani*, 1988.

PAPADOPOULOU M., *Principes généraux du droit et droit communautaire*, Athens-Bruxelles, 1996.

PENNETTA P. *Integrazione europea ed integrazioni latino-americane e caraibiche: modelli e rapporti*, Bari, 2009.

PEÑA F., *La completa red de cumbres presidenciales: Reflexiones sobre el sentido y la eficacia de la diplomacia presidencial multilateral y multi-espacial en el casos de los países sudamericanos*, in *América Latina Hoy*, n.2, 2005.

PEÑA F., *La integración del espacio sudamericano, La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?*, in *Nueva Sociedad*, n.219, 2009.

PIRIS J.C., *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*, Cambridge, 2010.

- POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2004.
- POLLACK J., *The end of creeping competence? EU policy-making since Maastricht*, in *Journal of common market studies* n.38, 2000.
- PUOTI V.P., *La PESC nella prospettiva del Trattato di riforma*, in *Sud in Europa*, n.2/2008.
- RAUNIO T., *Always one step behind? National Legislature and EU in Government and Opposition*, n.2/1999.
- RAUNIO T., *Holding governments accountable in European affairs: explaining cross-national variation*, in *Journal of legislative studies*, n.1/2005.
- RISI C., *L'azione esterna dell'Unione Europea*, Napoli, 2009.
- RIZZUTO C., *The new role of national parliaments in the European Union*, in *The Federal trust online paper* n.19, London, 2003.
- SAPIENZA R., *Lisbona 2007: un nuovo Trattato per l'Unione Europea*, in *Aggiornamenti sociali*, n.2/2008.
- SAULLE M.R., *Diritto comunitario e diritto internazionale privato*, Napoli, 1983.
- SCOCOZZA A., *Abbiamo arato il mare. L'utopia americana di Bolívar tra politica e storia*, Napoli, 1990.
- SCOCOZZA A., *Dalla democrazia costituzionale al presidenzialismo autocratico: saggio sui poteri dello Stato nelle costituzioni bolivariane*, in *Atti dell'accademia delle scienze politiche e morali* XCIII, Napoli, 1983.
- SCOCOZZA A., *Da suddito a cittadino: morale e politica nel pensiero del primo Bolívar*, in DINI V.(a cura di) *Individualismo, assolutismo, democrazia*, Napoli, 1992.

- SCOCOZZA A., *Una repubblica d'aria: dal delirio americano di Bolívar al delirio bolivariano del colonnello*, in *Cultura latinoamericana*, Salerno, n.2, 1999-2000.
- SCOCOZZA A., *El gran majadero de América*, Bogotá, 2009.
- SINAGRA A., *Diritto e giustizia, ragione e sentimento*, Roma, 2004.
- SINAGRA A., BARGIACCHI P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2009.
- STEINER M., *L'Europa dopo Lisbona*, in *Affari Esteri* n.158, 2008.
- STROZZI G., *Diritto dell'Unione europea, Parte istituzionale, dal Trattato di Roma al Trattato di Nizza*, Torino, 2001.
- TESAURO G., *Diritto comunitario*, III ed, Padova, 2005.
- TIZZANO A., *Trent'anni di diritto comunitario*, in *Prospettive europee*, Bruxelles, 1981.
- TIZZANO A., *Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2000.
- TOSATO G.L., *Quale Europa dopo Lisbona?*, in S.MICOSSI, G.L.TOSATO (a cura di) *L'Unione europea nel XXI secolo*, Bologna, 2008.
- USHER F., *General Principles of the EC law*, London, 1983.
- VACCHINO J.M., *La integración argentino-brasileña y las relaciones entre América Latina y Europa*, Buenos Aires, 2002.
- VENTURA V., *Les asymétries entre le Mercosur et l'Union Européenne. Les enjeux d'une association interrégionale*, Paris, 2000.
- VIZENTINI P., WIESEBRON M., *Free trade for Americas?*, London-New York, 2005.
- YVARS A., *L'Union Européenne et le Mercosur, deux voies spécifiques d'intégration et d'insertion dans la mondialization des activités*, Paris, 2002.
- WEILER S., *Alcune public anchor e un ponte per il dopo Nizza*, in *Europa Europe*, n.2-3/2001.

ZANGHI' C., PANELLA L., *Le istituzioni e politiche comunitarie*, Roma, 1989.

ZANGHI' C., *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2005.

ZILLER F., *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007.

