

Trent'anni dal Trattato di Maastricht

Antonio Tizzano (Presidente dell' AISDUE; Professore emerito di Diritto dell'Unione europea, Università "La Sapienza" di Roma; già Vice-Presidente della Corte di giustizia) – 11 febbraio 2022

1. Ricorre in questi giorni il trentesimo anniversario del Trattato di Maastricht, firmato in quella città olandese il 7 febbraio 1992, e per quanto possa apparire oggi quasi dimenticato, o comunque assorbito nella sequenza dei testi di revisione che hanno segnato il processo d'integrazione europea a partire dal 1985, quel Trattato ha rappresentato una svolta importante nella storia di tale processo.

Seguito dai Trattati di Amsterdam (1997), di Nizza (2001) e di Lisbona (2007), di interesse e di portata assai diversificati, esso ha contribuito in modo significativo al progresso della costruzione europea e merita quindi un sia pur sintetico ricordo, almeno per alcuni dei suoi aspetti più importanti.

Va anzitutto osservato, riassuntivamente, che istituendo un'Unione europea, destinata a "segnare una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini" (art. A); "incorporando" le tre Comunità "storiche" (CEE, CECA e CEEA); arricchendo le già vaste competenze: sia nel tradizionale settore economico (si pensi solo alla prevista istituzione dell'unione economica e monetaria), sia in settori che ampiamente oltrepassano quell'orizzonte "mercantilistico" in cui specie la CEE era stata spesso accusata di rinchiudersi (cittadinanza europea, cultura, istruzione, ecc.); affiancando a quelle Comunità nuove politiche e forme di cooperazione, vale a dire la cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza e nel settore della giustizia e degli affari interni, il Trattato di Maastricht ha innovato notevolmente in molti e importanti aspetti dell'Unione.

In sostanza, sia pure con intensità diversa e talvolta solo potenzialmente, l'Unione estendeva in modo quasi illimitato l'ambito oggettivo del processo d'integrazione, in attesa di realizzare il medesimo risultato sul piano soggettivo attraverso il progressivo ampliamento del processo agli altri Stati del Continente. Almeno in principio, infatti, nessun settore dell'azione statale poteva ormai considerarsi al riparo della presa dell'Unione, neppure quelli che costituiscono l'espressione più tradizionale della sovranità statale: la politica estera, la difesa, la moneta, gli affari di giustizia e di polizia, ecc. In tutti questi settori, l'Unione o si vedeva attribuita da subito e direttamente una competenza oppure era messa in grado di esercitare tale competenza, per lo più attraverso meccanismi predeterminati.

Non sorprende quindi che, molto più del suo diretto antecedente, l'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986, il Trattato di Maastricht sull'Unione europea (TUE) abbia suscitato il più vivo e diffuso interesse e le più contrastanti reazioni. Si può dire anzi che raramente un documento diplomatico ha saputo alimentare, malgrado il suo arido tecnicismo e una redazione quanto mai ostica, un così animato e perfino appassionato dibattito. È vero che il cammino dell'integrazione europea procede da sempre tra vicende alterne e contraddittorie e si presta quindi a stimolare, secondo i casi, i toni di esaltazione o di pessimismo degli osservatori, talvolta influenzando con le sue oscillazioni perfino l'elaborazione e la sintesi teorica. Forse però nessuno si attendeva che così accese sarebbero state le polemiche che in quasi tutti gli Stati membri, sia pur in misura diversa, hanno fatto seguito alla firma del Trattato; né che quelle polemiche ne avrebbero messo addirittura in forse l'entrata in vigore (si pensi all'esito negativo del referendum organizzato il successivo 2 giugno 1992 in Danimarca per la sua ratifica) e, con essa, la continuità stessa del processo d'integrazione europea.

In realtà, tra esaltazioni eccessive e ingenerose stroncature non sempre è stato facile trovare la giusta misura. Così, gli avversari del Trattato ne hanno spesso di molto accentuato l'importanza e le potenziali implicazioni per poter denunciare i rischi che, dal loro punto di vista, ciò avrebbe comportato per la sovranità e l'identità nazionale. Dal fronte cd. europeista, invece, e cioè da parte di quanti, sia pure con diverse motivazioni, da sempre auspicano uno sviluppo in senso federale e sopranazionale del processo d'integrazione europea, sono piovute critiche molto severe per quella che veniva giudicata una risposta parziale ed insoddisfacente ad aspirazioni che proprio da Maastricht attendevano formale consacrazione.

In questa situazione, più che indulgere a toni di rimpianto e di recriminazione, occorre giudicare il Trattato per quanto esso effettivamente innovava, per le potenzialità che racchiudeva, per la dinamica che oggettivamente innesca e per gli strumenti che offriva ad una volontà politica di rilancio del processo comunitario. Se ci si colloca in questa ottica, e si ricordano gli eccezionali (e certo non preventivati) seguiti che le istituzioni comunitarie hanno saputo conferire allo stesso Trattato di Roma, per non parlare della straordinaria dinamica messa in moto dall'AUE, si comprende bene come il Trattato di Maastricht si prestasse a sviluppi che andavano anche al di là delle previsioni in esso iscritte.

Ciò detto, va però rilevato che, malgrado il suo carattere fortemente innovativo, non si può dire che il Trattato di Maastricht costituisse un'autentica sorpresa. È vero che, a giudicare da talune reazioni registrate all'indomani della sua firma, sembrava quasi che prima di tale Trattato (ma lo stesso era avvenuto, a suo tempo, per l'AUE) il processo d'integrazione europea non fosse stato neppure avviato o che comunque avesse conseguito ben pochi risultati. Ma si trattava per lo più di forzature polemiche all'interno del clima di tensione provocato dalla firma del Trattato ed in parte favorito, per la verità, anche da una certa drammatizzazione operata

dagli organi di informazione e perfino da alcuni protagonisti dell'impresa europea.

In realtà, i progressi conseguiti a Maastricht erano in gran parte ampiamente preannunciati e si iscrivevano direttamente nella dinamica del processo d'integrazione europea, quale si è venuta delineando nel corso del circa settantennale sviluppo di tale processo. Per taluni aspetti, essi traggono origine anzi dallo stesso Trattato di Roma e dalle potenzialità che questo dischiudeva; per altri, sono stati i continui e significativi sviluppi della successiva prassi comunitaria ad aprire la via ai risultati conseguiti.

È in tale contesto, dunque, che nel dicembre del 1990 presero formale avvio le due Conferenze intergovernative per la revisione dei trattati comunitari, conclusesi appunto con il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ma entrato in vigore, per le note difficoltà sopravvenute nel corso delle procedure nazionali di ratifica, solo il 1° novembre del 1993.

2. Molte, come si è detto, sono le novità introdotte dal Trattato e altrettanti i profili che meriterebbero un ampio ed attento esame. Non potendo per evidenti motivi condurre in questa sede un siffatto esame, ci si limiterà ad alcuni cenni generali sulle principali caratteristiche dell'U.E., e soprattutto sull'architettura di essa, che costituisce forse l'aspetto più originale ed interessante del nuovo sistema, ma anche quello che aveva sollevato – e tuttora solleva - i maggiori problemi.

Com'è noto, infatti, se costituiva un'importante tappa del processo d'integrazione europea, il Trattato di Maastricht purtroppo non segnava anche il passaggio ad una semplificazione del sistema giuridico-istituzionale nel quale quel processo s'incarna. Al contrario, tale sistema si caratterizzava, dopo Maastricht, per un impianto molto più articolato, per strutture più complesse, competenze più ampie, procedure più numerose e contorte, nuove istituzioni, altri organi, e così via, in un contesto tanto intricato e confuso da indurre qualche autore addirittura a parlare di un "caos costituzionale".

La stessa Unione europea, istituita appunto dal Trattato di Maastricht, appariva come una specie di oggetto misterioso, di cui nessuno sapeva ancora bene cosa fosse, salvo che non sarebbe stata la stessa cosa che le tre Comunità "storiche" (CEE, CECA, CEEA). L'Unione infatti, come si è accennato, non si identificava con tali Comunità: le "incorpora", ma le lascia in vita ed anzi le arricchisce di ulteriori competenze; in più affianca loro nuove politiche e forme di cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza e nel settore della giustizia e degli affari interni. Ma restano tutt'altro che chiariti i rapporti tra le Comunità che non sono soppresse e l'Unione che le integra e vi si sovrappone. E lo stesso vale per le altre forme di cooperazione di cui si è appena detto: esse si collocavano ugualmente all'interno dell'Unione, accanto alle Comunità; ma anche i rapporti tra queste e quelle e tra tutte e l'Unione restavano difficili da comprendere per l'osservatore non sofisticato.

Perfino sul piano terminologico le confusioni non erano poche, favorite anche da cambiamenti di denominazione, ufficiali o di fatto, di enti e istituzioni. Tra l'Unione che nasceva e le C.E. che sopravvivevano, dopo l'iniziale disorientamento e grazie anche ai media, la fortuna arrise largamente all'espressione più nuova, anche se era più facile arrendersi alla moda che capire, se è vero che per molti parlare di Comunità era considerato addirittura un errore. A sua volta, come ormai è risaputo, la CEE non era più tale, ma divenne la CE: Comunità Europea, quindi, e non più Comunità Economica Europea.

Ma non è tutto. Le stesse istituzioni dell'Unione contribuirono in qualche modo alla confusione decidendo, alcune sì e altre no, di cambiare la propria denominazione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Così, la Commissione delle C.E., pur conservando formalmente tale denominazione, si qualificava come la "Commissione europea"; mentre il Consiglio delle C.E., con maggiore disinvoltura, decise addirittura ufficialmente di chiamarsi "Consiglio dell'Unione europea". Per contro, il Parlamento europeo poté evitare ogni imbarazzante problema di "aggiornamento", avendo formalmente acquisito tale appagante denominazione già con l'Atto Unico Europeo; laddove è presumibilmente con minore soddisfazione (perché esclusa, in principio, dai "pilastri" non comunitari) che la Corte ha dovuto mantenere la precedente denominazione di Corte di giustizia delle C.E., così come il Tribunale di primo grado e la Corte dei conti, anche se pure per tali istituzioni – come si è visto successivamente – non era detta l'ultima parola. E si potrebbe ancora continuare con vari esempi delle complesse e a volte anche pittoresche implicazioni del nuovo sistema.

3. Ma l'aspetto più interessante, ripetiamo, è stata l'incidenza sull'architettura generale del sistema.

Com'è noto, il processo d'integrazione europea si è sviluppato in modo alquanto discontinuo e disorganico. Ideato fin dalle origini per più ambiziose finalità, esso si è tradotto inizialmente in una mera forma di cooperazione economica tra gli Stati membri: settoriale (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e Comunità Europea dell'Energia nucleare) o generale (Comunità Economica Europea).

Col tempo però, accanto alle tre ormai classiche Comunità, forme diverse di collaborazione si sono via via organizzate in altri settori (cooperazione politica, lotta alla criminalità internazionale, cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, ecc.). Per taluni aspetti, esse costituivano, se non un naturale sviluppo, un necessario corollario della cooperazione comunitaria; per altri, un'indispensabile condizione per assicurare coerenza ed efficacia alle realizzazioni in atto o previste nell'ambito di quella cooperazione. Tuttavia la *reductio ad unum* della costruzione comunitaria e delle forme di cooperazione appena evocate presentava molte difficoltà, data la riluttanza di alcuni Stati membri ad accettare l'assorbimento di queste ultime all'interno del sistema comunitario

(o, come anche suol dirsi, la loro “comunitarizzazione”), a ragione della natura delle materie oggetto delle stesse e dei conseguenti riflessi sull’esercizio della sovranità nazionale in settori particolarmente sensibili. Da qui, la ricerca di soluzioni che permettessero, da un lato, di realizzare ulteriori progressi nell’ambito proprio delle C.E., dall’altro, di assicurare, se non un’immediata fusione delle diverse forme di cooperazione, almeno la massima coerenza tra di esse e la loro progressiva armonizzazione sul modello o metodo comunitario.

Un contributo in questa direzione, come vedremo, era già stato dato dall’AUE del 1986. Le Conferenze intergovernative convocate alla fine del 1990 dovevano appunto proseguire, specie alla luce degli importanti sviluppi che a partire dal 1989 si andavano intanto registrando sulla scena europea, l’opera iniziata con quell’Atto.

Si trattava quindi, per quanto concerne il rafforzamento della cooperazione comunitaria e la conseguente revisione dei trattati, di continuare e possibilmente completare il lavoro avviato per migliorare l’efficienza e la democraticità delle istituzioni comunitarie (specie per quanto concerne i poteri del Parlamento europeo e il sistema di voto nel Consiglio) e per estendere ulteriormente l’area delle loro competenze. E ciò valeva in primo luogo, come subito vedremo, per la realizzazione dell’unione economica e monetaria (U.E.M.), la cui mancata previsione nell’AUE aveva rappresentato forse il maggior motivo di delusione e che comunque appariva sempre più chiaramente una condizione essenziale per l’effettivo completamento del mercato interno.

Per quanto concerne le altre forme di cooperazione, si trattava anzitutto, specie a seguito delle evocate vicende del Continente, di rafforzare ulteriormente la cooperazione politica tra gli Stati membri, avviata da tempo ma inserita in un testo di trattato solo con l’AUE. E ciò sia approfondendola quanto alla portata degli obblighi degli Stati membri in materia di politica estera ed estendendola ai settori della sicurezza e progressivamente della difesa, sia ulteriormente istituzionalizzandola ed anzi, per quanto possibile, “comunitarizzandola”. Inoltre, si doveva creare un impianto normativo appropriato - e, anche qui, almeno tendenzialmente di tipo comunitario - per far fronte ad un insieme disparato di nuove esigenze indotte dall’evoluzione delle situazioni ed in parte dallo stesso sviluppo del processo comunitario: preoccupanti flussi migratori, di varia provenienza e motivazione, verso gli Stati membri; crescente diffusione di gravi forme di criminalità internazionale; sviluppo della circolazione delle persone all’interno della Comunità e quindi necessità di ampliare la cooperazione già in atto per creare un “ambiente giuridico” quanto più omogeneo possibile per i cittadini degli Stati membri; e così via.

Per qualche Stato membro le indicate esigenze non richiedevano alcuna modifica dei trattati: esse potevano essere soddisfatte, all’occorrenza, sulla base dei testi esistenti o eventualmente con intese intergovernative ad hoc. Ma anche se si fosse voluto procedere alla revisione dei trattati comunitari, ciò non avrebbe dovuto alterare la natura del processo in atto: al più, quindi,

qualche miglioramento dei testi esistenti (ma non necessariamente sui punti e nel senso voluto dagli altri partners) e la previsione di forme di cooperazione intergovernativa per i settori non regolati dai trattati o comunque non riconducibili al contesto comunitario in senso stretto. Nell'ipotesi migliore, insomma, si manifestava una qualche disponibilità a ripercorrere, con tutta la cautela del caso, la strada intrapresa con l'AUE, quando sia pur in unico testo furono regolate, come ancora vedremo, forme diverse di cooperazione, mantenendo a quella comunitaria il carattere "sopranazionale" che le è tipico ed a quella politica un carattere intergovernativo.

Sul fronte opposto, non si contestava che la disciplina dei nuovi settori dovesse in qualche modo differenziarsi da quella tradizionale dei meccanismi comunitari; si voleva però ugualmente cogliere l'occasione offerta dalle conferenze per far segnare un salto di qualità al processo d'integrazione europea. Si chiedeva quindi di procedere ad una sostanziale revisione dei trattati comunitari, e in particolare del Trattato CEE, non solo per completare nel senso detto quella iniziata con l'AUE, e dunque anche con l'inclusione dell'U.E.M., ma altresì per estendere l'area e il metodo della cooperazione comunitaria alla politica estera e di sicurezza (PESC) e ai c.d. affari interni e giudiziari. Ciò sarebbe dovuto avvenire in conformità all'obiettivo, più volte dichiarato dagli stessi Stati membri, di trasformare l'insieme delle loro relazioni in un'Unione europea: e quindi con la creazione di un unico ente, appunto l'Unione europea, che assorbisse le Comunità e inglobasse anche i nuovi settori. In tal modo, questi sarebbero stati fortemente "comunitarizzati", in quanto rifusi, con qualche adattamento (peraltro transitorio) in funzione della loro peculiarità, come altrettanti nuovi titoli o anche capitoli di titoli preesistenti all'interno di un unico testo, il Trattato sull'Unione, imperniato in realtà quasi integralmente sul Trattato CEE.

La costruzione che risultava da questa tesi poteva essere paragonata, com'è stato fatto, ad un albero (l'Unione europea) che ha una varietà di rami (i diversi settori della cooperazione), i quali, pur assumendo varietà di forme, restavano comunque radicati in un unico tronco e da esso avrebbero tratto origine e linfa. Un siffatto impianto avrebbe assicurato al sistema unitarietà di ispirazione, di obiettivi, di principi interpretativi e di strutture istituzionali, con alcune transitorie specificità nei nuovi settori, le quali proprio per tale loro carattere avrebbero dovuto essere via via assorbite: e comunque, trattandosi appunto di deroghe ai principi, esse avrebbero dovuto essere considerate inidonee a produrre riflessi sistematici, restando invece suscettibili di subirne.

Tale costruzione, propugnata soprattutto dalla Commissione fin dall'inizio dell'esercizio, e ripresa poi nella sostanza ma tardivamente anche dalla presidenza olandese, apparve subito inaccettabile a vari Stati membri. Era chiaro infatti che quel tipo di costruzione aveva precise implicazioni sulla delimitazione dei rapporti di potere tra Comunità e Stati membri, sugli equilibri istituzionali, sulle competenze e le condizioni di gestione dei nuovi

settori e, più in generale, sulla stessa filosofia del processo d'integrazione europea. Essa dava infatti al modello comunitario una valenza totalizzante e lo eleggeva a referente privilegiato ed anzi unico di quel processo, con tutto ciò che ne sarebbe potuto derivare in termini di limitazione di sovranità per gli Stati membri e di capacità d'incidenza dell'azione delle istituzioni sopranazionali. In breve, essa avrebbe rappresentato un'autentica svolta in direzione di una forte caratterizzazione in senso federale del processo comunitario, dal momento che estendeva una forma di cooperazione che già tendeva a proporre tale modello per gli aspetti economici, a settori ben più significativi, sensibili e qualificanti.

Da qui, dunque, la fermissima opposizione di alcuni Stati membri, che rischiò addirittura di portare al fallimento del negoziato. Varie proposte di compromesso furono quindi ipotizzate e più o meno formalmente prospettate. Finalmente, la soluzione suggerita dalla presidenza lussemburghese fu, con qualche modifica non essenziale ma dopo non poche traversie, definitivamente accolta nel Trattato di Maastricht.

Il contrasto tra queste opposte visioni ha marcato tutto il negoziato per il Trattato di Maastricht, come era già avvenuto per l'AUE e prima ancora per i vari testi di cui si è detto. Esso si è manifestato naturalmente su molti punti specifici e specialmente su quelli concernenti gli aspetti istituzionali; ma, in particolare, si è espresso sugli aspetti generali del Trattato a cominciare, appunto, dalla struttura di questo. Al punto che, una volta acquisito che per tale struttura non si sarebbe potuto andare oltre l'articolato sistema descritto, i fautori delle istanze federaliste tentarono di ottenere una sorta di compensazione almeno nelle "Disposizioni comuni" (e, per taluni riflessi, in quelle "finali"). Essi chiesero cioè, ma ancora una volta invano, che fosse inserito in dette "Disposizioni" un segnale idoneo a qualificare il senso e le prospettive politiche dell'esercizio: e cioè che fossero indicati apertamente la finalità federalista dell'Unione e l'intento di ricondurre tutte le forme di cooperazione sotto l'alveo comunitario.

4. Se si prescinde però dalle negative deduzioni che possono trarsi dai mutamenti redazionali appena menzionati, i fautori delle tesi federaliste possono trovare anche nella soluzione finalmente accolta alcuni motivi di soddisfazione.

Intanto, si devono richiamare i ricordati aspetti di unitarietà della struttura del Trattato e dell'Unione, che costituiscono soprattutto ai presenti fini elementi di particolare importanza. Il sistema delineato dal Trattato è infatti quello di un'unica entità, che è retta da principi e finalità assolutamente identici ed univoci, da un impianto normativo coerente, da un quadro istituzionale comune e da regole di funzionamento differenziate, ma non contraddittorie e per giunta aperte ad una possibilità di armonizzazione.

Non si tratta per la verità di un'autentica novità, perché proprio l'"unicità" dell'AUE aveva in effetti posto le premesse per i risultati conseguiti al riguardo con il Trattato di Maastricht. Formalmente, infatti, l'AUE si presentava pur sempre come un solo testo, con Titoli comuni e con

numerazione unitaria, nonché con l'enunciazione, specie nel preambolo, di finalità ed obiettivi uniformi. Inoltre, con la formalizzazione del Consiglio europeo nelle disposizioni comuni, con il coinvolgimento delle istituzioni comunitarie nella cooperazione politica, e pur con i segnalati limiti dello stesso, l'AUE stabiliva un nesso funzionale tra i due settori, per giunta rafforzato dalla esplicita previsione del coordinamento e della coerenza tra di essi, che trascendeva anche il dato formale e permetteva (come ha in realtà permesso) lo sviluppo di una stretta interdipendenza. Ma soprattutto la congiunta regolamentazione dei due *volets* oggetto dell'Atto (quello comunitario e quello politico) ha evitato che fosse sancita formalmente la separazione tra gli aspetti economici e quelli politici del processo d'integrazione europea, perché ciò avrebbe in effetti accentuato il divario tra di essi, congelandolo in distinte strutture giuridico-formali, con rischi di scoordinamento, divaricazione e al limite di contrapposizione. L'"unicità" dell'Atto, invece, a parte il suo valore simbolico specie all'esterno della Comunità, ha marcato la volontà di procedere in modo coordinato e globale, anche se con modalità diversificate, in direzione dell'obiettivo unico dell'U.E.; ha creato le premesse e gli strumenti per realizzare il coordinamento e la coerenza tra i due *volets* e quindi anche per il reciproco rafforzamento; ha aperto la via, anche formalmente, a quegli ulteriori sviluppi che già allora molti preconizzavano e che per l'appunto il Trattato di Maastricht ha poi permesso di realizzare.

In più, come pure si è accennato, e trattasi evidentemente di un aspetto essenziale, il sistema dell'Unione si estende - o è suscettibile di estendersi - a materie che rientrano per tradizione nella sfera più gelosa della sovranità statale (politica estera, difesa, giustizia, moneta, ecc.): nel caso dell'unione economica e monetaria, anzi, esso comporta davvero uno straordinario grado di incisività e di interferenza dei poteri delle istituzioni comunitarie nelle prerogative degli Stati membri. Né va poi dimenticato che viene ulteriormente ampliata l'area di applicazione del voto a maggioranza.

Nella stessa prospettiva, va ancora sottolineata l'insistenza del Trattato sul carattere dinamico ed evolutivo del processo. Ad "una nuova tappa" del processo d'integrazione europea fanno riferimento il primo "considerando" del preambolo e l'art. A.2 del Trattato. Sempre nel preambolo, poi, con gli ultimi due "considerando" gli Stati membri di dichiarano "decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta" fra gli europei e precisano che il passaggio attuale è operato "in previsione di ulteriori passi da compiere ai fini dello sviluppo dell'integrazione europea". A loro volta, le clausole evolutive sparse nel Trattato traducono in concreto tale indirizzo.

D'altra parte, l'originario riferimento alla creazione di un'Unione "a vocazione federale", poi soppresso all'ultimo momento, non è del tutto abbandonato, perché il controverso aggettivo viene sostituito da una parafrasi che vorrebbe in qualche modo riprenderne la sostanza. Sia il preambolo (penultimo "considerando") sia l'art. A.2 precisano, infatti, che la "nuova tappa" riguarda la "creazione di un'unione sempre più stretta tra i

popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini". Ed è in particolare quest'ultima espressione che marca la differenza rispetto al passato, visto che la decisione di "porre le fondamenta di una unione sempre più stretta tra i popoli europei" risale addirittura al preambolo del Trattato CEE ed è stata più volte ripresa nei testi successivi.

Nella stessa ottica si possono leggere altri significativi passaggi del Trattato di Maastricht, a cominciare dai frequenti riferimenti ai "popoli dell'Europa". Evocati fuggacemente già nel preambolo del Trattato CEE e dell'AUE, essi sono ora menzionati non solo più frequentemente, ma anche con maggiore concluzione. Ciò va detto in particolare, anche prescindendo dal preambolo, per il richiamo che a quei popoli opera lo stesso art. A del TUE: non solo nel citato comma 2, ma anche, e ancor più significativamente, nel comma 3, quando affida all'Unione il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e "tra i loro popoli".

Ancora, si possono ricordare varie innovazioni del Trattato che ugualmente si prestano a deporre nel senso indicato. Così ad es., e proprio nella linea della citata formula dell'art. A.2, può dirsi a proposito del ricordato principio di sussidiarietà, se correttamente inteso; della fondamentale introduzione di una cittadinanza dell'Unione; dell'ampliamento dei poteri del Parlamento europeo e della consacrazione del ruolo dei partiti politici europei "come importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione" (art. 138 A del Trattato CE); dell'istituzione del Comitato delle regioni (art. 198 A ss. di quel Trattato), che dà un riconoscimento formale ad enti territoriali che negli Stati membri sono istituiti appunto per realizzare "decisioni più vicine ai cittadini"; e perfino per il riferimento al ruolo dei parlamenti nazionali e della conferenza dei parlamenti (v. Dichiarazioni n. 13 e 14 allegate al TUE).

5. Per finire, un cenno a parte merita l'Unione economica e monetaria (UEM), che costituiva forse la ragione principale del Trattato di Maastricht.

Intanto, e con ciò già si indicano riassuntivamente molte peculiarità, il Titolo IV della Terza Parte del Trattato C.E., così come modificato dal Trattato di Maastricht, e relativo appunto all'UEM, si differenzia di molto dal resto del Trattato.

Anzitutto esso presenta tutte le caratteristiche di un "trattato-legge", mentre le altre parti del Trattato hanno piuttosto il carattere di un "trattato-quadro". Una vistosa conferma di questa tendenza è costituita dalla ripetizione di alcune disposizioni, con una serie di rinvii reciproci dal Trattato ai protocolli e dai protocolli al Trattato, all'evidente scopo di "rafforzare" queste disposizioni e restringere (se non eliminare) i margini di libertà nell'interpretazione e nell'applicazione delle regole da esse stabilite. In effetti, diffidenza e rigidità dominarono il negoziato della parte UEM del Trattato di Maastricht, perché alcuni Stati membri, come alcuni ambienti economici e finanziari, erano chiaramente preoccupati di redigere delle disposizioni "blindate", miranti a fissare regole e procedure rigide per

evitare sorprese in futuro nell'applicazione di questa parte del Trattato. È soprattutto per questo motivo che si è avuto cura di fissare obblighi molto rigorosi, indipendentemente dalle preoccupazioni di tecnica giuridica.

La Parte sull'UEM appare inoltre tutta imperniata su istanze di carattere tecnico a detrimento di quelle politiche. Anche se un ruolo comunque spetta al Consiglio e alla Commissione e perfino al Consiglio europeo, la sua gestione resta essenzialmente affidata agli organismi tecnici, includenti anche le banche nazionali, mentre minore appare la presa ed il controllo delle istituzioni politiche europee.

Questo complesso di norme ha poi formato oggetto di una sorta di inserzione automatica in un Trattato che doveva essere (e che è stato) unico, ma nel quale tutte le altre disposizioni erano redatte secondo criteri differenti e soprattutto nel rispetto della tradizione e dell'ortodossia comunitaria. Né, evidentemente fu possibile, dati gli obiettivi e le preoccupazioni indicate, procedere agli adattamenti o alle correzioni (talvolta persino di stile o di sintassi!) necessari al fine di assicurare la coerenza e l'omogeneità dei testi.

Ciò deriva non tanto dalla complessità dell'architettura creata a Maastricht, ma soprattutto dalle modalità delle trattative che hanno portato alla redazione del Trattato firmato in quella città. Come si sa, infatti, per la preparazione di tale Trattato furono organizzati due distinti tavoli negoziali, ed i lavori si svolsero, fra l'uno e l'altro, in modo parallelo fino all'ultimo minuto. Solo alla fine dei negoziati, e proprio a Maastricht, le parallele.....si incontrarono. Ma era troppo tardi per un'integrazione organica e sistematica tra le due parti, e soprattutto tra le due costruzioni giuridiche sottostanti.

Sicché la normativa relativa all'UEM si inserisce all'interno dell'UE come una sorta di corpo estraneo, quasi come un *aliud* rispetto alle altre parti del Trattato. La struttura e l'impianto del Titolo VI, le caratteristiche in parte accennate più sopra del sistema istituzionale e dei processi decisionali in esso descritti, le singolarità e anche le "anomalie" delle relative disposizioni, tutto concorre a rendere assai diverso tale Titolo dalle altre parti del Trattato.

Ma soprattutto è da lamentare che alla previsione di un'innovazione così importante quale l'istituzione dell'UEM non abbia corrisposto un parallelo rafforzamento dell'Unione politica. In effetti, l'importanza e la portata del cambiamento provocato dalla creazione dell'UEM, in termini di trasferimento di sovranità in settori molto delicati, di organizzazione e di gestione del potere economico e monetario negli Stati membri, di incidenza sui gruppi, gli individui e tutti gli interessi organizzati, non avrebbero potuto non toccare direttamente l'organizzazione costituzionale dell'UE nel suo insieme.

Del resto, il problema era stato apertamente posto nel corso del negoziato da alcune delegazioni. Basti ricordare le insistenze della Repubblica Federale affinché fossero create strutture istituzionali più democratiche per l'insieme della costruzione europea, ivi compresa l'UEM, come pure la Dichiarazione Genscher-De Michelis, che mirava a rafforzare, nella stessa ottica, il ruolo del Parlamento europeo ed in generale il carattere democratico dell'Unione.

Come si è detto, però, il sistema non ha subito reali adattamenti per far fronte all'innovazione, nel senso che non si è realizzato un accettabile parallelismo tra l'intensità dell'integrazione prevedibile nel settore economico e monetario, una volta che l'UEM sarebbe stata pienamente realizzata, e il grado d'integrazione (o, se si vuole, il "tasso di federalismo") previsto per l'UE nel suo complesso. Esso, insomma, non è stato sufficientemente adattato alle innovazioni importanti che si introducevano, ma è restato largamente al di sotto di quello previsto per l'UEM: quanto all'organizzazione dei poteri, agli obiettivi perseguiti, alle competenze trasferite, ecc.

Perciò esso continuò – e continua - ad essere poco soddisfacente e perfino suscettibile di creare ulteriori difficoltà, ancora trent'anni dopo la firma del Trattato di Maastricht.