

Premessa

All'inizio del presente millennio, il processo di integrazione europea (al compimento dei suoi primi cinquanta anni) sembrava felicemente (e facilmente) avviato verso obiettivi ambiziosi di una sempre maggiore unione fra gli Stati europei in un quadro di forte (e tendenzialmente inesauribile) crescita economica e sociale. Il fallimento della Costituzione per l'Europa (prima) e la crisi economico-finanziaria (dopo) hanno invece innescato un processo di "euroscetticismo" che non solo ha fatto crescere in molti Paesi le opinioni favorevoli all'uscita dall'Unione Europea (fino a giungere alla Brexit), ma ha anche incrementato i "rimpianti" per una piena sovranità statale fino a giungere alla diffusione dell'idea di una eliminazione della stessa integrazione europea (perché "errata"). Se la crisi economica appare in via di superamento, è urgente interrogarsi sulle modifiche che la stessa ha prodotto nei tessuti sociali dei Paesi membri e dunque sui valori della convivenza. Probabilmente è a questo livello che bisogna riaffrontare anche il tema del significato dell'Unione europea al fine di riflettere approfonditamente sui valori di base su cui costruire un'integrazione sempre più stretta fra i popoli d'Europa.

Nella sua prima edizione (2005) questo volume era dedicato a Luigi Nicola e a Gabriele (allora in età scolare) con l'augurio che nell'Europa e nel mondo della loro giovinezza fosse effettivamente riconosciuta pari dignità ad ogni essere umano in un sereno clima di pace e di coesione sociale. Al termine della "Premessa" della seconda edizione (2015) prendevo purtroppo atto che il decennio trascorso aveva infranto più di una speranza, dovendosi invece constatare un profondo e pericoloso regresso in termini di tutela dei valori della solidarietà e della tutela sociale. Oggi, di fronte alle importanti sfide del presente, è oltremodo necessario ribadire la fiducia nei valori della responsabilità, della democrazia e della libertà. Ed è con questo auspicio che rinnovo a Luigi Nicola e a Gabriele la medesima dedica, ringraziandoli sempre della gioia e dell'allegria che ogni giorno continuano a donarmi.

F.P.

Sulmona, 19 ottobre 2017

Capitolo Primo

Nascita e sviluppo dell'ordinamento europeo

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La nascita delle Comunità europee. – 3. Dal “periodo transitorio” all’elezione diretta del Parlamento europeo. – 4. Un decennio “decisivo”: gli anni Ottanta. – 5. La nascita dell’Unione Europea: il Trattato di Maastricht. – 6. La Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Europa e il Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa. – 7. L’assetto istituzionale delineato dalla “Costituzione per l’Europa”. – 8. Il Trattato di Lisbona. – 9. La crisi economico-finanziaria e la difesa della stabilità dell’Euro. – 10. La *Brexit*.

1. *Premessa*

L’ordinamento europeo è sorto e si è sviluppato per il perseguimento di scopi molteplici: dalla ricerca di una soluzione della c.d. “questione franco-tedesca” alla instaurazione di un “mercato unico europeo”, dall’avvio di un percorso di avvicinamento fra gli Stati europei alla creazione di uno Stato federale con superamento definitivo della sovranità dei singoli Stati membri. E, nelle decisioni adottate per il raggiungimento di tali obiettivi, la tensione di fondo che può sempre rinvenirsi è rappresentata dalla contrapposizione fra le spinte “ideali” (che potremmo raggruppare nell’istanza federalista) e le scelte concrete, di fatto, sempre basate su una logica intergovernativa.

L’odierno assetto dell’Unione Europea è il risultato di un lungo cammino¹, iniziato oramai da molti decenni e caratterizzato da grandi spin-

¹ Sulla storia dell’Unione Europea v. E.R. PAPA, *Storia dell’unificazione europea*, Bompiani, Milano, 2016; L. RAPONE, *Storia dell’integrazione europea*, Carocci, Roma, 2016; G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Storia e politica dell’Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari, 2013; G. GIRAUDI, *Ripensare l’Europa. Storia, processi e sfide dell’integrazione europea*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008; N. NUGENT, *Governo e politiche dell’Unione Europea* (1999), Il Mulino, Bologna, 2001, p. 12 ss.

te ideali che, in contrasto con interessi nazionali e settoriali, hanno generato, fra momenti sia di crisi che di successo, soluzioni eterogenee a loro volta foriere negli anni successivi di esiti inizialmente inattesi. E, in uno snodo temporale altamente critico quale quello contemporaneo, ogni riflessione sulla situazione attuale e sugli eventuali sviluppi dell'ordinamento europeo, non può prescindere da un esame degli itinerari già percorsi e degli esiti, differenziati nel tempo, che gli stessi hanno generato. E l'analisi di tali itinerari dimostra la persistenza, nel processo di integrazione europea, di alcuni fattori dalla combinazione dei quali, unitamente alle contingenti situazioni, anche di politica internazionale, sono risultate soluzioni che, pur avendo avuto nel tempo giudizi contrastanti, qualora esaminati nell'arco temporale degli oltre sei decenni trascorsi, mostrano la capacità di produzione di ulteriori risultati, degni di giudizio positivo (sia pure fra luci ed ombre) sia dal punto di vista di tutela del singolo che da quello del perseguimento di un assetto istituzionale più rispondente ai principi di democraticità e di tutela dei diritti. Al tempo stesso bisogna prendere atto che il trasferimento di poteri decisionali dai singoli Stati al livello dell'ordinamento europeo non è stato accompagnato da un parallelo percorso di diretta legittimazione democratica delle istituzioni europee con il risultato di un persistente *deficit* democratico che (soprattutto in epoca di crisi economica) presta facilmente il fianco a critiche (anche di stampo populistico).

Dell'Unione Europea fanno attualmente parte 28 Stati. Le tre Comunità originarie (la Comunità europea per il carbone e l'acciaio, la Comunità economica europea e la Comunità europea per l'energia atomica) furono istituite (la prima nel 1951, le altre due nel 1957) dai sei "Paesi fondatori" (Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo) ai quali dal 1° gennaio 1973 si affiancano Danimarca, Irlanda e Regno Unito (la Norvegia, pur firmando i Trattati, non ratificò i medesimi in ragione della bocciatura da parte del relativo referendum). Successivamente sono entrati a far parte delle Comunità europee: la Grecia (1° gennaio 1981); Spagna e Portogallo (1° gennaio 1986); Austria, Finlandia e Svezia (1° gennaio 1995; la Norvegia, ancora una volta, non ha ratificato il Trattato per esito negativo del relativo referendum); Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria (dal 1° maggio 2004); Bulgaria e Romania (2007); Croazia (2013). Il 29 marzo 2017 il Regno Unito (in ragione dell'esito del referendum del 23 giugno 2016 in cui è prevalsa l'opzione di uscita dall'Unione Europea, c.d. *Brexit*) ha formalmente notificato al Consiglio europeo l'intenzione di fuoriuscire dall'Unione Europea (attivando l'art. 50 del Trattato di Li-

sbona). Il relativo negoziato è in corso, ma attualmente il Regno Unito è ancora membro dell'Unione Europea (v. *infra*).

I Trattati istitutivi delle tre Comunità europee sono stati nel tempo oggetto di numerose modifiche, che hanno riguardato sia l'estensione delle competenze delle Comunità che l'assetto istituzionale (da ricordare in particolare l'Atto Unico Europeo, firmato nel 1986). Con il Trattato di Maastricht (1992), oltre a riformare i Trattati comunitari, si è dato vita anche ad un nuovo soggetto, l'Unione Europea, distinto dalle preesistenti Comunità con cui pure condivideva l'unico quadro istituzionale. Il Trattato di Maastricht (a sua volta) è stato oggetto di modifiche (con i Trattati di Amsterdam del 1997 e di Nizza del 2000) e (dopo il fallimento del Trattato del 2004 che istituiva una Costituzione per l'Europa) da ultimo con il Trattato di Lisbona (firmato nel 2007 ed entrato in vigore nel 2009), denominato "Trattato di riforma" e che modifica sia il Trattato sull'Unione Europea (TUE) che il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) ridenominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea" (TFUE). A questi vanno aggiunti la Carta dei diritti fondamentali e il Trattato che istituisce la Comunità economia per l'energia atomica.

I fenomeni, da un lato, dell'ampliamento del numero dei Paesi membri dell'Unione e, dall'altro lato, della crescita delle competenze dell'Unione Europea e della cessione di sovranità da parte degli Stati membri su materie sempre più estese, possono essere ricompresi all'interno della tendenza al raggiungimento di quell'ideale (gli Stati Uniti d'Europa) che, prima ancora di Schuman (e di Monnet), diversi politici e intellettuali, in tempi e con modalità differenti (da Richard Coudenhove-Kalergi ad Aristide Briand, da Eugenio Colorni ad Ernesto Rossi, da Altiero Spinelli a Winston Churchill) avevano delineato. A tal proposito appare importante ricordare che già Churchill, nel discorso tenuto a Zurigo il 19 settembre 1946, aveva esplicitamente affermato: «Noi dobbiamo stabilire una sorta di Stati Uniti d'Europa. In questo modo soltanto centinaia di milioni di esseri umani potranno ritrovare le gioie semplici per le quali la vita vale la pena di essere vissuta ... Il primo gesto della ricostruzione della famiglia europea deve essere un'intesa tra la Francia e la Germania ... Io vi dico dunque: in piedi Europa». In tale discorso è chiaramente rintracciabile quel nucleo da cui muove anche la dichiarazione di Schuman del 9 maggio 1950 consistente nell'intesa franco-tedesca, aperta a tutti i paesi europei, da cui nasce il processo di integrazione europea².

² Fra i primi passi concreti di integrazione europea successiva al secondo conflitto mondiale è da menzionare la nascita (il 5 maggio 1949) del Consiglio d'Europa (in cui ai dieci paesi

2. La nascita delle Comunità europee

Il 9 maggio 1950 Robert Schuman (allora ministro degli esteri francese) pronuncia il discorso (c.d. *Dichiarazione Schuman*)³ con cui espone l'idea di creazione di una organizzazione "aperta alla partecipazione degli altri Paesi europei" destinata a risolvere le questioni legate alle risorse carbosiderurgiche della Ruhr e della Saar (e dunque concernenti i rapporti tra Francia e Germania) e la cui attuazione è finalizzata a fon-

fondatori – Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia – se ne aggiungono nel tempo molti altri fino agli odierni 48) avente come scopo la realizzazione di una unione sempre più stretta fra i suoi membri in campo politico, culturale e sociale, nonché la promozione della democrazia, dei diritti umani e della identità culturale europea e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa. Lo strumento principale d'azione consiste nel predisporre e favorire la stipula di accordi o convenzioni internazionali tra gli Stati membri e, spesso, anche fra Stati terzi. Le iniziative del Consiglio d'Europa non sono vincolanti e vanno ratificate dagli Stati membri. È all'interno del Consiglio d'Europa che è stata redatta e adottata (nel 1950) la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu).

³ Di tale Dichiarazione non possono non ricordarsi passaggi (spesso citati) ma che ancora oggi si rivelano densi di contenuti degni di riflessione: «La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche. ... L'Europa non potrà farsi un una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania ... Il governo francese propone di mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei. La fusione della produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea ... La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i paesi che vorranno aderirvi ... getterà le fondamenta reali della loro unificazione economica. ... Se potrà contare su un rafforzamento dei mezzi, l'Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano. Sarà così effettuata, rapidamente e con mezzi semplici, la fusione di interessi necessari all'instaurazione di una comunità economica e si introdurrà il fermento di una comunità più profonda tra paesi lungamente contrapposti da sanguinose scissioni. Questa proposta ... costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace. ... Contrariamente ad un cartello internazionale, che tende alla ripartizione e allo sfruttamento dei mercati nazionali mediante pratiche restrittive e il mantenimento di profitti elevati, l'organizzazione progettata assicurerà la fusione dei mercati e l'espansione della produzione. ... L'Alta Autorità comune, incaricata del funzionamento dell'intero regime, sarà composta di personalità indipendenti designate su base paritaria dai governi; un presidente sarà scelto di comune accordo dai governi; le sue decisioni saranno esecutive in Francia, Germania e negli altri paesi aderenti. Disposizioni appropriate assicureranno i necessari mezzi di ricorso contro le decisioni dell'Alta Autorità. ... L'istituzione dell'Alta Autorità non pregiudica in nulla il regime di proprietà delle imprese».

dare le basi di una “unificazione economica” che a sua volta «realizzerà i primi concreti strumenti di una federazione europea indispensabili per la salvaguardia della pace». Nel discorso di Schuman, nella istituenda organizzazione, il potere decisionale è assegnato ad una “Alta Autorità” le cui determinazioni sono vincolanti per gli Stati membri. In tale Dichiarazione, che contiene l'appello alla costruzione europea e che ne traccia le linee di sviluppo, si afferma esplicitamente che *«L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme, essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino innanzitutto la solidarietà di fatto»*⁴. È unanimemente riconosciuto che in tale Dichiarazione vada individuato il “primo passo” del cammino che porta alla redazione e alla firma dei Trattati istitutivi delle Comunità europee tant'è che proprio la data di tale discorso (9 maggio) è stata individuata quale giorno della “Festa dell'Europa”.

Il 18 aprile 1951 viene firmato, a Parigi, il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), che entra in vigore il 23 luglio 1952. Il 10 agosto 1952 a Lussemburgo si svolge la cerimonia inaugurale della Comunità ed il primo incontro dei membri dell'Alta Autorità (il cui primo presidente è Jean Monnet, che nel suo primo discorso dichiara: *«Noi eserciteremo le nostre funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità ... noi prendiamo atto dell'impegno degli Stati membri di rispettare questo carattere di sovranazionalità e di non cercare d'influenzarsi nell'esecuzione dei nostri compiti»*). L'art. 97 del Trattato CECA stabilisce che la durata dello stesso sia di cinquanta anni a decorrere dalla data della sua entrata in vigore. Unitamente al Trattato sono firmati tre allegati (relativi alla definizione delle espressioni di carbone e acciaio, rottami e acciai speciali), tre protocolli sui privilegi e le immunità della Comunità, sullo Statuto della Corte di Giustizia e sulle relazioni con il Consiglio d'Europa, nonché una Convenzione sulle disposizioni transitorie.

Originariamente l'assetto istituzionale della CECA prevedeva:

– il *Consiglio speciale dei ministri*: formato da rappresentanti degli Stati membri, con una presidenza a turno di durata trimestrale, e le cui

⁴E ancora: «Il governo francese propone di mettere l'insieme delle produzioni di carbone e acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei ... la solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile ... questa proposta costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione Europea indispensabile al mantenimento della pace».

decisioni erano assunte a maggioranza (semplice o qualificata), con la ulteriore previsione della necessità del voto favorevole di uno o due Stati produttori di una determinata quota di carbone;

– l'*Alta Autorità*: composta di nove membri ed in numero non superiore a due per ciascuno degli allora sei Paesi membri e che rappresentava la massima istituzione tecnico-politica della Comunità;

– l'*Assemblea comune*: composta da 78 membri designati dai Parlamenti nazionali ed avente funzione di controllo dell'Alta Autorità;

– la *Corte di Giustizia*: composta di sette giudici e due avvocati generali.

In tale quadro istituzionale la figura originale è quella dell'Alta Autorità, sia perché i membri sono scelti per la loro competenza e ne è garantita l'indipendenza dagli Stati membri, sia per la vincolatività delle decisioni che assume. Infatti essa può adottare (deliberando a maggioranza dei membri) "decisioni" (che sono obbligatorie e che possono essere sia generali che rivolte a singole imprese o individui), "raccomandazioni" (rivolte agli Stati ed obbligatorie solo rispetto agli scopi perseguiti e che lasciano margini di discrezionalità in merito ai mezzi da utilizzare) e "pareri" (aventi funzione consultiva e dunque non obbligatorie). L'Alta Autorità esercita inoltre un controllo sulle imprese operanti nel settore carbosiderurgico, in particolare in merito alle intese e alle operazioni di concentrazione, ed ha inoltre un potere sanzionatorio pecuniario nei confronti delle imprese che non rispettino le decisioni assunte dalla Autorità stessa.

Le peculiarità istituzionali della CECA permangono anche successivamente alla creazione delle due ulteriori Comunità (la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica) e verranno meno solo con l'entrata in vigore del Trattato di Bruxelles del 18 aprile 1965 sulla fusione degli esecutivi delle tre Comunità europee (ma sul punto v. *infra*)⁵. Il Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), come detto, prevedeva una durata di cinquanta anni, e pertanto è scaduto il 23 luglio 2002, ma il relativo ambito di applicazione è stato assorbito nella Comunità europea (oggi nell'Unione Europea).

⁵ Anticipando alcune considerazioni che verranno illustrate più avanti può ricordarsi che con il Trattato del 18 aprile 1965, che entra in vigore il 1° luglio 1967, si viene ad avere un solo Consiglio dei Ministri (anziché tre distinti Consigli per ciascuna Comunità), un'unica Commissione (che cumula le competenze sia dell'Alta Autorità della CECA che delle Commissioni della CEE e dell'Euratom), mentre con la «Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee» (firmata unitamente ai Trattati di Roma il 25 marzo 1957) era già stata stabilita l'unicità per tutte le Comunità dell'Assemblea e della Corte di Giustizia.

La firma del Trattato CECA e l'avvio della prima Comunità europea (a pochi anni dalla conclusione della seconda guerra mondiale) costituiscono un importantissimo risultato nella politica di avvicinamento degli Stati europei (oltre che, più specificamente, nel processo di integrazione europea). Ed infatti il clima positivo (ed anche – per così dire – l'entusiasmo) che si instaura in quegli anni (che aveva già condotto alla istituzione del Consiglio d'Europa) conduce alla firma (da parte degli stessi Paesi sottoscrittori del Trattato CECA) del Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED), firmato a Parigi il 27 maggio 1952⁶. Tale Trattato prevedeva la creazione di un'armata europea, con armamenti propri e un proprio bilancio, gestita da un Comando Supremo diretto da un Consiglio dei ministri e da un'Assemblea parlamentare. Nel Trattato era previsto inoltre l'intervento dell'armata europea in caso di aggressione ad uno degli Stati membri.

E (ad ulteriore conferma dell'«entusiasmo» generato dalla nascita della CECA), prima ancora della ratifica del Trattato CED si decide, su iniziativa italo-belga, di attuare quanto previsto nell'art. 38 del Trattato, costituendo (il 10 settembre 1952) una Assemblea formata dai membri della Assemblea della CECA più altri nove membri cooptati dalla Assemblea stessa, ed avente il compito di preparare un progetto di statuto della *Comunità politica europea* (CPE) che sarà approvato dalla medesima Assemblea il 9 marzo 1953⁷. In tale progetto, di impronta federale, la Comunità politica europea (CPE) si caratterizza per la cessione alla stessa, da parte degli Stati membri, della politica estera e di quella finanziaria. Peculiare è anche l'assetto istituzionale ideato per tale Comunità: al vertice erano posti un Consiglio dei ministri degli Stati membri (avente le funzioni di governo europeo per la politica estera) ed il Parlamento europeo avente struttura bicamerale (in quanto formato da una Camera dei popoli, composta di deputati eletti a suffragio universale diretto, e da un Senato i cui membri erano eletti dai Parlamenti nazionali) e con funzioni legislative da esercitarsi a maggioranza semplice; è inoltre prevista l'istituzione di un Consiglio esecutivo la cui azione è, da parte del Consiglio dei ministri, coordinata con quella degli esecutivi degli Stati membri. Ma, nonostante i risultati raggiunti, negli anni successivi si registra

⁶ Unitamente al Trattato Ced sono firmati protocolli aggiuntivi per la mutua assistenza tra i sei Paesi della Ced e gli Stati Uniti e il Regno Unito ed un Protocollo di estensione a Italia e Germania delle garanzie fissate dal Trattato istitutivo dell'Unione Occidentale firmato a Bruxelles del 17 marzo 1948.

⁷ In realtà il progetto è elaborato da una «Commissione costituente» nominata dalla Assemblea il 28 novembre 1952, composta di 26 membri e presieduta da Heinrich von Brentano.

una crisi del processo di integrazione europea in conseguenza della mancata ratifica dell'accordo istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED) e del conseguente fallimento del progetto di istituzione di una Comunità Politica Europea (CPE). Il fallimento della CED (e dunque della CPE) è dovuto alla Francia, unico paese che non ratifica il relativo Trattato⁸.

Ma, nonostante tale fallimento, ed un sentimento di "euroscetticismo" che tende a diffondersi fra i paesi fondatori della CECA, il processo di integrazione europea non si arresta proprio grazie all'esistenza della CECA. È infatti la Conferenza dei ministri degli esteri della CECA, tenuta a Messina dal 1° al 3 giugno 1955, ad adottare una risoluzione nella quale si afferma il reciproco impegno per la costituzione di un mercato comune generale e per la creazione di una ulteriore "Comunità" avente come scopo specifico lo sviluppo pacifico dell'energia nucleare.

E così emerge, fin dalla metà degli anni Cinquanta, un elemento che può riscontrarsi in tutti i momenti (di crisi e di sviluppo) della vita dell'ordinamento europeo: il raggiungimento di un anche piccolo risultato (o che comunque viene ritenuto non del tutto soddisfacente rispetto alle attese) si dimostra nel tempo foriero non solo degli esiti che non si è inizialmente riusciti a raggiungere, ma anche condizione preliminare per il raggiungimento di nuovi ulteriori traguardi, trovando così piena conferma l'intuizione contenuta nella Dichiarazione di Schuman secondo cui «L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto».

Al termine della Conferenza di Messina del 1955 viene nominato un Comitato (presieduto da Paul-Henry Spaak) incaricato di redigere un rapporto sul futuro dell'integrazione europea. Tale rapporto sarà oggetto dei lavori della Conferenza dei ministri degli esteri della CECA tenutosi a Venezia il 29 e 30 maggio 1956 nella quale si decide di convocare una "Conferenza diplomatica" (presieduta sempre da Spaak), i cui lavori iniziano nel giugno 1956 per concludersi nel febbraio 1957, ed avente il compito di preparare il testo dei trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica. Il 25 marzo 1957 a Roma avviene la firma dei Trattati istitutivi della Comunità Europea per l'Energia Atomica (CEEa, detta anche Euratom) e della Comunità Economica Europea (CEE), trattati che entrano in vigore il 1° luglio 1958.

⁸ Il 30 agosto 1954 l'Assemblea nazionale approva infatti una questione preliminare che agiorna il relativo dibattito eliminando dall'ordine del giorno la ratifica del Trattato istitutivo della Ced (con rinvio *sine die*).

Le due nuove Comunità (CEE e CEEA) si affiancano alla CECA mantenendo ciascuna una propria veste giuridica ed un proprio ambito di operatività. Altamente innovativo è il Trattato che istituisce la Comunità economica europea giacché si tratta di un Trattato che, anziché contenere norme di immediata applicazione, fissa obiettivi generali da raggiungere (individuati nell'art. 2 del Trattato: "instaurazione del mercato comune" e "graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri"), ponendo sulle istituzioni comunitarie – create dallo stesso Trattato – il compito di raggiungere i predetti obiettivi "alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal Trattato" (art. 3 Tratt. CEE). Il Trattato prevede inoltre un "periodo transitorio" di dodici anni (a sua volta suddiviso in "tre tappe di quattro anni ciascuna") volto alla progressiva instaurazione del mercato comune (art. 7 Tratt. CEE).

Più precisamente l'art. 2 Tratt. CEE (nella versione originaria) poneva alla Comunità Economica Europea il compito di promuovere:

- uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità;
- un'espansione continua ed equilibrata;
- una stabilità accresciuta;
- un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita;
- più strette relazioni fra gli Stati membri della Comunità.

Tali risultati vanno perseguiti, sempre secondo l'art. 2 Tratt. CEE, attraverso:

- a) l'instaurazione di un mercato comune;
- b) il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Questi sono dunque i primi obiettivi (a loro volta funzionali agli scopi sopra delineati) da raggiungere da parte della Comunità. A tale scopo l'azione della Comunità ("alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal Trattato") importa:

- l'abolizione fra gli Stati membri dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci, nonché di ogni altra misura di effetto equivalente;
- l'istituzione di una tariffa doganale comune e di una politica commerciale comune nei confronti degli Stati terzi;
- l'eliminazione fra gli Stati membri di ogni ostacolo alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali;

- l'instaurazione di una politica comune nei settori dell'agricoltura e dei trasporti;
- la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune;
- l'applicazione di procedure volte a coordinare le politiche economiche degli Stati membri e che consentano di ovviare agli squilibri nelle bilance dei pagamenti;
- il ravvicinamento delle legislazioni nazionali necessario al funzionamento del mercato comune;
- la creazione di un Fondo Sociale Europeo avente lo scopo di migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori e il tenore di vita degli stessi;
- l'istituzione di una Banca Europea per gli Investimenti destinata a facilitare l'espansione economica della Comunità mediante la creazione di nuove risorse.

“*Mercato comune*” vuol dire piena liberalizzazione della circolazione delle merci e dei servizi, ma anche delle persone e dei capitali. A tale scopo il Trattato CEE prevede la nascita di una unione doganale (definita “fondamento” della Comunità) la quale «si estende al complesso degli scambi di merci e importa il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi» (art. 9 Tratt. CEE).

Si rende inoltre necessaria la progressiva introduzione di politiche comuni. Il Trattato attribuisce competenza esclusiva alla Comunità nei settori dell'agricoltura, dei trasporti e delle relazioni commerciali con i paesi terzi (e “politiche comuni” sono definite le relative politiche, mentre con l'espressione “politiche comunitarie” si fa riferimento a settori di competenza concorrente fra Comunità e Stati membri) e fissa “regole di concorrenza” finalizzate ad evitare distorsioni nel funzionamento del mercato per comportamenti di singoli Stati o di imprese.

La prima politica comune ad essere attuata e finanziata è la *Politica agricola comune* (PAC), prevedendo l'art. 38 Tratt. CEE che «il mercato comune comprende anche l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli»⁹ e che «il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una

⁹Intendendosi per prodotti agricoli «i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti» (art. 38 Tratt. CEE).

politica agricola comune degli Stati membri» la quale deve essere sviluppata “gradatamente ... durante il periodo transitorio” ed instaurata “al più tardi alla fine di tale periodo” (art. 40 Tratt. CEE) tenendo conto della “struttura sociale dell’agricoltura” e delle “disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole” (art. 39 Tratt. CEE).

Dal punto di vista istituzionale i Trattati di Roma (che, a differenza di quello di Parigi, non hanno termine di scadenza né prevedono alcun meccanismo di “uscita” dalle Comunità) prevedono un assetto simile per le due Comunità e composto da quello che sarà in seguito definito “triangolo istituzionale” o “*iron triangle*”¹⁰:

– il *Consiglio*: composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale “abilitato ad impegnare il governo” (art. 146 Tratt. CEE) e che “provvede al coordinamento delle politiche economiche generali degli Stati membri” (art. 145 Tratt. CEE), avente poteri legislativi vincolanti e sovraordinati rispetto al diritto degli Stati membri¹¹;

– la *Commissione*: chiamata a vigilare sul rispetto delle norme del Trattato e di quelle adottate dalle istituzioni comunitarie (c.d. diritto derivato) e che, sia pur dotato di non rilevante potere decisionale, gode di potere di iniziativa e di gestione;

– l’*Assemblea*: formata di “delegati che i Parlamenti sono richiesti di designare fra i propri membri” (art. 138 Tratt. CEE), che esamina la “Relazione generale annuale sull’attività della Comunità” redatta dalla Com-

¹⁰ N. NUGENT, *Governo e politiche dell’Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 228.

¹¹ L’art. 189 Tratt. CEE (ora art. 288 TFUE) elenca gli atti (regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri) adottabili da parte delle istituzioni europee. Il regolamento «ha portata generale ... è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri». La direttiva «vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi». La decisione è «obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati». Le raccomandazioni e i pareri “non sono vincolanti”. L’art. 5 TCEE espressamente dispone che «Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest’ultima nell’adempimento dei propri compiti». Ed è la Corte di Giustizia a confermare fin dai primi anni sessanta sia il principio della diretta applicabilità del diritto comunitario all’interno degli Stati membri, sia il principio della preminenza del diritto comunitario su quello nazionale, v., *ex plurimis*, sentenza 5 febbraio 1963, causa n. 25/62, *van Gend & Loos*, in *Racc.*, 1963, p. 1; sentenza 15 luglio 1964, causa n. 6/64, *Costa*, in *Racc.*, 1964, p. 1141; sentenza 14 dicembre 1971, causa n. 7/71, *Commissione c. Francia*, in *Racc.*, 1971, p. 1003; sentenza 4 dicembre 1974, causa n. 41/74, *van Duyn*, in *Racc.*, 1974, p. 1337; sentenza 23 aprile 1986, causa n. 294/83, *Parti ecologiste Les Verts*, in *Racc.*, 1986, p. 1339.

missione potendo giungere a votare una mozione di censura nei confronti di quest'ultima¹²;

– la *Corte di Giustizia* chiamata ad assicurare “il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del ... trattato”¹³.

Unitamente ai Trattati di Roma è firmata una “*Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità*” nella quale si prevede, per tutte e tre le Comunità, una sola Assemblea (composta di 142 “delegati” scelti dai Parlamenti nazionali)¹⁴, denominata “*Assemblea comune*” e che si autodenominerà dapprima, nella sua seduta inaugurale del 19-21 marzo 1958, “*Assemblea Parlamentare europea*” e, con deliberazione del 30 marzo 1962, “*Parlamento europeo*”¹⁵ ed una sola Corte di Giustizia (denominata appunto *Corte di Giustizia delle Comunità europee*, composta, seguendo l'esempio della CECA, di sette giudici e due avvocati generali). Restano invece distinti i rispettivi Consigli (*Consiglio speciale dei ministri* per la CECA, composto dai ministri per gli affari esteri o degli affari economici; *Consiglio dei ministri* per l'Euratom e *Consiglio dei Ministri* per la CEE)¹⁶, le Commissioni (una per la CEE – composta di nove membri nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri con il massimo di due membri per Paese – ed una per l'Euratom, composta di cinque membri nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri) e l'Alta Autorità per la CECA (composta di nove membri, di cui otto nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri, con il massimo di due membri per Paese, ed il nono scelto dagli altri otto per co-optazione).

L'unificazione di Commissione e Consiglio si avrà con il Trattato di

¹² Secondo l'art. 144 Tratt. CEE tale mozione, la cui approvazione determina le dimissioni collettive della Commissione, e che può avvenire in qualsiasi momento (e non solo in occasione dell'esame della Relazione annuale), è approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri dell'Assemblea.

¹³ Erano inoltre previsti, ma senza il riconoscimento di “istituzioni”, il Comitato economico e sociale, il Comitato monetario, il Fondo sociale europeo – FSE, la Banca europea per gli investimenti – BEI; il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia – Feoga.

¹⁴ Inizialmente la suddivisione tra i diversi Paesi membri era la seguente: 36 membri per ciascuno dei tre Paesi maggiori – Italia, Germania e Francia – 14 ciascuno per Belgio e Paesi Bassi, 6 membri per il Lussemburgo.

¹⁵ L'art. 138 Tratt. CEE prevedeva inoltre l'elaborazione da parte della stessa Assemblea di progetti «intesi a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri».

¹⁶ Il Consiglio CEE si riuniva con i ministri degli affari esteri a livello di “affari generali” e in una composizione specializzata per i diversi ambiti interessati.

Bruxelles dell'8 aprile 1965 (che entra in vigore il 1° luglio 1967)¹⁷ che prevede un'unica Commissione ed un unico Consiglio per tutte e tre le Comunità.

La questione relativa alla sede delle istituzioni troverà per lungo tempo soluzioni "provvisorie". Oggi l'art. 341 TFUE dispone che «la sede delle istituzioni dell'Unione è fissata d'intesa comune dai governi degli Stati membri»¹⁸. Nel 1958, in occasione della prima decisione in merito ("Decisione Provvisoria" adottata a Parigi il 7 gennaio 1958)¹⁹, si "raccomandava" che la Commissione si riunisse a Bruxelles e a Lussemburgo, che l'Assemblea si riunisse a Strasburgo (già sede dell'Assemblea del Consiglio d'Europa)²⁰ e che il Consiglio si riunisse su richiesta dei rispettivi presidenti. Lussemburgo viene individuata quale sede della Corte di Giustizia e dei settori finanziari, Bruxelles quale sede del Consiglio e della Commissione. In seguito ulteriori decisioni saranno adottate:

- in occasione della firma del Trattato di fusione degli esecutivi²¹;
- nel Consiglio europeo di Edimburgo del 1992²²;
- con la decisione del 29 ottobre 1993²³;
- all'interno di un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam (Protocollo n. 8 sulle sedi delle istituzioni e di determinati organismi e servizi della Comunità Europea nonché di Europol)²⁴;

¹⁷ Il Trattato del 1965 formalizza inoltre l'esistenza del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (Coreper) incaricato di preparare i lavori del Consiglio dei ministri.

¹⁸ In merito alla libertà di scelta dei Paesi membri e all'assenza di una consuetudine nel caso anche di costante riunione in un dato luogo si vedano Corte di Giustizia, sentenza 10 febbraio 1983, causa n. 230/81, *Lussemburgo c. Parlamento*, in *Racc.*, 1983, p. 255; sentenza 28 novembre 1991, cause nn. 213/88 e 39/89, *Lussemburgo c. Parlamento*, in *Racc.*, 1991, p. I-5643.

¹⁹ In quella medesima riunione vengono nominati i membri delle Commissioni CEE ed Euratom ed i rispettivi presidenti (Walter Hallstein e Louis Armand) che si riuniscono per la prima volta il 15 gennaio a Val-Duchesse e dal 1° luglio a Bruxelles. Il 25-26 gennaio 1958 si riuniscono i Consigli dei ministri delle due Comunità e in tale riunione è decisa la creazione del Comitato dei rappresentanti permanenti (mentre nella riunione del 22 aprile 1958 vengono nominati i membri del Comitato economico e sociale e della Banca Europea degli Investimenti).

²⁰ La prima sessione si tiene il 19-20 marzo 1958 e in tale occasione, in cui viene eletto presidente per acclamazione Robert Schuman, essa si autodenomina "Assemblea parlamentare europea".

²¹ Decisione n. 67/446/CEE e Decisione n. 67/30/EURATOM.

²² Decisione n. 92/C341/01.

²³ Decisione n. 93/C323/01.

²⁴ Con la *Decisione 8 aprile 1965*, adottata in attuazione di quanto disposto dall'art. 37 del Trattato di fusione degli esecutivi, si stabilisce che «Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo con-

– con il Protocollo n. 6 allegato al Trattato di Lisbona, in cui si dispone che:

a) il Parlamento europeo ha sede a Strasburgo (ove si tengono 12 tornate plenarie mensili, compresa la tornata del bilancio), mentre le tornate plenarie aggiuntive si tengono a Bruxelles ove si riuniscono le commissioni del Parlamento europeo; mentre il segretariato generale del Parlamento europeo e i suoi servizi restano a Lussemburgo;

b) il Consiglio ha sede a Bruxelles (ma in aprile, giugno e ottobre il Consiglio tiene le sessioni a Lussemburgo);

c) la Commissione ha sede a Bruxelles (ma i servizi elencati negli artt. 7, 8 e 9 della decisione dell'8 aprile 1965 sono stabiliti a Lussemburgo);

d) hanno sede a Lussemburgo: la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la Corte dei conti e la Banca europea per gli investimenti;

e) hanno sede a Bruxelles: il Comitato economico e sociale ed il Comitato delle regioni;

f) la Banca centrale europea ha sede a Francoforte;

g) l'Ufficio europeo di polizia (Europol) ha sede all'Aia.

3. Dal “*periodo transitorio*” all’elezione diretta del Parlamento europeo

In conformità con quanto stabilito nel Trattato istitutivo, la Comunità Economica Europea rivolge subito il proprio impegno alla instaurazione del mercato comune che nel Trattato è individuato come scopo da raggiungere al termine del “periodo transitorio” di 12 anni (prorogabile fino ad un massimo di 15 anni), suddiviso in tre “tappe” (di quattro anni l’una) per ciascuna delle quali è previsto “un complesso di azioni che devono essere intraprese e condotte insieme” (art. 7, par. 2, Tratt. CEE). Il Trattato specificava che al termine del periodo transitorio le norme (sempre del Trattato) relative alla libera circolazione di merci, servizi, perso-

tinuano ad essere i luoghi provvisori di lavoro delle istituzioni delle Comunità» (art. 1). Il Consiglio tiene le proprie riunioni a Bruxelles, fatta eccezione per le sessioni dei mesi di aprile, giugno e ottobre in cui si riunisce a Lussemburgo (art. 2), che è posta come sede degli organi giurisdizionali o quasi-giurisdizionali esistenti o istituendi (art. 3). Con la Decisione adottata il 12 dicembre 1993, n. 92/C 341/01 si è stabilito che il Parlamento Europeo ha sede a Strasburgo ove si tengono le dodici tornate plenarie mensili (“ivi comprese le sessioni di bilancio”), mentre Bruxelles è sede delle tornate plenarie aggiuntive e delle commissioni del Parlamento europeo e Lussemburgo ne ospita il Segretariato generale (ed i relativi servizi). La Commissione ha sede a Bruxelles ma alcuni servizi sono stabiliti a Lussemburgo.

ne e capitali divenivano direttamente applicabili all'interno di ciascuno Stato membro (ed in tal senso si pronunciava anche la Corte di Giustizia)²⁵. Ma al termine del periodo transitorio era completamente realizzata solo l'unione tariffaria (completatasi il 1° luglio 1968) ma non ancora quella doganale né il mercato comune (con le sue quattro libertà, con le relative politiche comuni e il principio della libera concorrenza). Ed anche agli inizi degli anni Ottanta non si ha ancora una completa attuazione della libertà di circolazione delle merci, né delle persone e dei capitali e neppure della prestazione dei servizi.

Il ventennio che intercorre fra l'inizio del periodo transitorio e l'elezione diretta del Parlamento europeo si caratterizza, da un lato, per l'avvio della vita istituzionale delle Comunità con l'esercizio, da parte di ogni singola istituzione, delle rispettive competenze (e dunque con significativi risultati in tema di affermazione del diritto comunitario) e, dall'altro lato, per la registrazione di difficoltà di raggiungimento degli obiettivi previsti dai Trattati in ragione (anche) delle resistenze dei singoli Stati a cedere "porzioni" della propria sovranità. Fortemente significativa in tal senso si rivela proprio la crisi istituzionale aperta dalla decisione della Francia (nel biennio 1965-1966) di disertare i lavori delle istituzioni comunitarie fino al raggiungimento (nel c.d. accordo di Lussemburgo) del riconoscimento del diritto di veto, assegnato ad ogni Stato membro qualora lo stesso invochi la lesione di un proprio interesse fondamentale (v. *infra*). È questo un risultato negativo nel processo di integrazione europea che però non riesce a domare gli ideali europei che continuano, anche negli anni Settanta, a riemergere in progetti che, sebbene destinati ad una prima sconfitta, seminano idee e soluzioni che continueranno a riproporsi negli anni successivi.

La prima politica comune ad essere attuata è la politica agricola comune (PAC), la cui importanza era già chiaramente delineata nel Rapporto Spaak e che è posta nel Trattato CEE al primo posto delle azioni politiche comuni (art. 3, lett. d; accordo del 14 gennaio 1962). È da ricordare inoltre l'azione che la Comunità già negli anni Sessanta inizia a compiere nei confronti dei Paesi in via di sviluppo (nel 1963 e nel 1969 sono sottoscritte le Convenzioni di Yaoundé e nel 1976 la Convenzione di Lomé che assorbe quelle precedenti).

L'evoluzione delle Comunità avviene sempre con metodi intergover-

²⁵ Cfr., ad es., Corte di Giustizia, sentenza 21 giugno 1974, causa n. 2-74, *Jen Reyners*, in *Racc.*, 1974, p. 631 ss.; Id., sentenza 3 dicembre 1974, causa n. 33-74, *Johannes Henricus Maria von Binsbergen*, in *Racc.*, 1974, p. 1299 ss.

nativi e dunque con il ruolo principale dei governi dei singoli Stati²⁶. In tal senso si muove il c.d. *Piano Fouchet*, intendendosi con tale espressione il Progetto, presentato il 2 novembre 1961 dalla "Commissione di studio per la cooperazione politica europea" (presieduta appunto da Christian Fouchet) incaricata di elaborare proposte "tendenti a dare un carattere statutario" all'unione dei popoli degli Stati membri delle Comunità. In tale progetto si prevede la costituzione di una Unione di Stati, aperta a successive adesioni, che si affianca alla Comunità (le cui competenze permangono) avente lo scopo di realizzare una cooperazione tra gli Stati aderenti in materia di politica estera, difesa, scienza, cultura, protezione dei diritti dell'uomo. L'assetto istituzionale di tale Unione vede al vertice un Consiglio formato dai capi di governo (che si riunisce tre volte l'anno), una Commissione politica ma con spiccate funzioni tecniche ed una Assemblea parlamentare con funzioni meramente consultive. Il successivo 18 febbraio 1962 la delegazione francese presenta però un nuovo testo (c.d. "*Piano Fouchet II*") che modifica in parti importanti il progetto precedente sicché lo stesso viene definitivamente accantonato.

Questo episodio dimostra come in quegli anni sia stato in particolare l'atteggiamento della Francia a giocare un ruolo decisivo: dalla "politica della sedia vuota" (di cui si dirà più avanti) al fermo atteggiamento di contrarietà all'ingresso nella Comunità della Gran Bretagna.

Un importante risultato è rappresentato dall'unificazione degli esecutivi. Il "*Trattato che istituisce un Consiglio unico e una Commissione unica*", firmato l'8 aprile 1965 ed entrato in vigore il 1° luglio 1967, costituisce un importante tassello di unificazione istituzionale dell'ordinamento comunitario giacché (pur non modificando le rispettive competenze) introduce modifiche al funzionamento delle relative istituzioni. Con la "*Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità*" (del 25 marzo 1957) solo l'Assemblea e la Corte di Giustizia erano state ritenute istituzioni comuni alle tre Comunità, ma permanevano sia i tre Consigli (anche se assistiti da uno stesso segretariato generale e da una stessa struttura amministrativa) sia l'Alta Autorità della CECA, e le Commissioni CEE ed Euratom erano ciascuna autonoma l'una dall'altra. Il Trattato sulla fusione degli esecutivi conduce invece ad unità il quadro istituzionale comunitario: un unico Consiglio ed un'unica Commissione che si affiancano ai già unici Parlamento europeo e Corte di Giustizia. Non si giunge però ad una unificazione delle tre Comunità (che restano formalmente di-

²⁶ Emblematica l'affermazione di De Gaulle, del 15 maggio 1962, secondo cui «*j'ai déjà dit et je le répète, qu'à l'heure qu'il est, il ne peut pas y avoir d'autre Europe que celle des États*».

stinte) ed infatti continuano a rimanere distinte le funzioni delle due istituzioni (Consiglio e Commissione) a seconda che operino per l'una o l'altra Comunità (artt. 1 e 9 del Trattato di fusione).

Nel Trattato di fusione degli esecutivi viene inoltre disciplinato il *Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (Coreper)* cui viene assegnato il compito di "preparare i lavori del Consiglio e di eseguire i mandati che quest'ultimo gli affida" (art. 4 Trattato). E in conseguenza della fusione istituzionale e amministrativa delle tre Comunità anche il bilancio delle stesse diviene unico (art. 20). Contemporaneamente viene assunta la «*Decisione relativa all'installazione provvisoria di talune istituzioni e di taluni servizi della Comunità*» nella quale, riaffermato il principio secondo il quale Lussemburgo, Bruxelles e Strasburgo costituiscono i luoghi provvisori di lavoro delle istituzioni comunitarie (art. 1), viene deciso di fissare in Lussemburgo la sede della Corte di Giustizia (e degli organismi giurisdizionali esistenti o da creare, art. 3), delle sessioni (di aprile, giugno e ottobre) del Consiglio (art. 2), della Banca europea degli investimenti (art. 5), dell'Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità (art. 8) e di taluni servizi della Commissione (tra cui l'Istituto statistico, art. 9), nonché del Segretariato generale del Parlamento europeo e i relativi servizi (art. 4).

Subito dopo la firma del Trattato di fusione degli esecutivi, il processo di integrazione europea registra una nuova crisi. Il c.d. "*Pacchetto Hallstein-Mansholt*" (nuovo regolamento finanziario agricolo, che prevedeva la sostituzione dei contributi finanziari degli Stati con risorse proprie della Comunità e con controllo del Parlamento sul bilancio comunitario), sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri del 28 giugno 1965, viene ritenuto non accettabile dalla Francia la quale teme, da un lato, esiti negativi per i propri interessi nazionali nella rinegoziazione della Pac e, dall'altro lato, che con l'avvio (il 1° gennaio 1966) della terza fase del mercato comune, comportante l'applicazione in seno al Consiglio (per ampi settori) del principio della deliberazione a maggioranza qualificata, la propria sovranità possa venire fortemente compressa. Si apre così la fase della "*politique de la chaise vide*" (politica della sedia vuota) con cui il governo francese decide di non prendere più parte alle riunioni del Consiglio, del Coreper e dei gruppi di lavoro, determinando così una grave crisi istituzionale dell'ordinamento comunitario (denominata appunto "crisi della sedia vuota") che si chiude solo con il c.d. "*Compromesso di Lussemburgo*" del 29 gennaio 1966 nel cui comunicato finale si precisa che il Consiglio deve cercare di adottare soluzioni all'unanimità qualora siano in discussione interessi vitali di uno o più Paesi

membri. Viene così imposta la procedura delle deliberazioni all'unanimità ed attribuito il diritto di veto a ciascuno Stato membro quando uno Stato ritenga leso un proprio interesse vitale.

Sul finire degli anni Sessanta si aprono anche le negoziazioni ufficiali per l'ingresso nelle Comunità europee di nuovi Paesi. Il percorso che porta al primo allargamento non sarà breve, né semplice, soprattutto per la presenza fra i Paesi entranti della Gran Bretagna, e la firma dei Trattati di adesione avverrà a Bruxelles il 22 gennaio 1972. La relativa ratifica in Regno Unito, Danimarca e Irlanda avverrà senza sorprese, mentre in Norvegia il referendum di ratifica boccherà l'adesione di tale Paese alle Comunità europee. Ancora una volta integrazione europea e euroscetticismo procedono affiancati.

In questi stessi anni si registra l'elaborazione di *progetti di unione economica e monetaria* e di unione politica. Infatti il progetto di introduzione di una moneta unica, elaborato all'interno delle istituzioni comunitarie, risale agli inizi degli anni Settanta, anche se gli esiti immediati sono tutt'altro che entusiasmanti. Ma anche a questo proposito deve ribadirsi che l'evoluzione dell'ordinamento europeo si caratterizza da un lato per una progressiva – anche se non esente da momenti di difficoltà – instaurazione di procedure e momenti di accordo fra i Paesi membri in materia di comunitarizzazione degli aspetti economici e, dall'altro lato, con il ripetersi di situazioni di stallo, se non proprio di fallimento, riguardo ai tentativi di instaurazione di procedure di decisione e di cooperazione politica fra gli Stati membri. Oltre all'episodio della CED e al fallimento del Piano Fouchet vanno a tal proposito ricordati il rapporto Werner e il rapporto Davignon.

Al termine del Vertice dell'Aja dell'1-2 dicembre 1969 i Capi di governo, alla scadenza del periodo transitorio, ritengono giunto il momento di “preparare la via di un'Europa Unita”. Il gruppo di esperti nominato dal Consiglio dei ministri CEE (e presieduto da Pierre Werner) elabora un progetto (presentato al Consiglio il 17 ottobre 1970) in cui la realizzazione di una unione economica e monetaria è prevista come esito di un procedimento decennale e che ha come risultato finale l'introduzione della moneta unica e il trasferimento di competenze dagli Stati all'Unione. Alcuni contenuti del Rapporto sono adottati nella Risoluzione del Consiglio del 22 marzo 1971 e sono applicate le prime misure volte alla riduzione dei margini di fluttuazione delle monete dei paesi partecipanti.

Così (dopo la risoluzione del Consiglio del 21 marzo 1972 e l'accordo di Basilea tra le Banche centrali del 10 aprile 1972) il 24 aprile 1972 nasce il c.d. “*serpente monetario*” che prevede un margine di fluttuazione

fra le monete dei Paesi membri del 2,25% rispetto alla parità iniziale (con l'aggancio del "serpente" al dollaro e con la possibilità di uno scarto massimo di ciascuna moneta europea rispetto al dollaro del 4,5%). Ma l'instabilità finanziaria internazionale, legata alla crisi petrolifera, non consente vita facile al "serpente monetario" da cui Regno Unito e Irlanda escono nel giugno del 1972, l'Italia nel febbraio 1973 e la Francia nel 1974. È però in quegli anni (e sulla spinta dei contenuti del rapporto Werner) che viene istituito (Regolamento del Consiglio 3 aprile 1973) il *Fondo europeo di cooperazione monetaria* (FECOM) che sarà in seguito integrato nel Sistema monetario europeo per essere indi sostituito dall'Istituto monetario europeo (a sua volta sostituito negli anni Novanta dalla Banca centrale europea).

Differente era la strada tracciata dal *Rapporto Davignon* che proponeva l'istituzione di un "Comitato" (composto da rappresentanti dei governi degli Stati membri) che avrebbe dovuto riunirsi almeno quattro volte l'anno e chiamato a svolgere una funzione istruttoria di decisioni da assumere da parte dei ministri esteri (i quali, a loro volta, avrebbero dovuto riunirsi almeno due volte l'anno). Il Rapporto Davignon tracciava una linea di decisione, quella intergovernativa, e uno spazio di cooperazione tra Stati membri esterno al metodo comunitario, pur anticipando alcune opzioni poi contenute nell'Atto Unico e nel Trattato di Maastricht.

Nel frattempo le stesse istituzioni comunitarie, con il rispettivo operato, incrementano il processo di integrazione europea ed ampliano le sfere di influenza del diritto comunitario. Peculiare in tal senso è il ruolo giocato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia di cui è da ricordare (riguardo all'inizio degli anni Settanta) la sentenza del 31 marzo 1971 (causa n. 22-70, *Commissione c. Consiglio*)²⁷ in cui si afferma il princi-

²⁷ In *Racc.*, 1971, p. 263. In tale pronuncia la Corte di Giustizia afferma, fra l'altro, che «tutte le volte che, per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato, la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere, né individualmente, né collettivamente, di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidono su dette norme o ne alterino la portata. Nell'attuare le disposizioni del Trattato non è possibile separare il regime dei provvedimenti interni alla Comunità da quello delle relazioni esterne». Si afferma inoltre che «devono potersi impugnare per annullamento tutte le disposizioni adottate dalle istituzioni indipendentemente dalla loro natura o dalla loro forma, miranti a produrre effetti giuridici». In dottrina v. A. TIZZANO, *La controversia tra Consiglio e Commissione in materia di competenza a stipulare della CEE*, in *Foro it.*, 1971, IV, p. 339 ss.; J.V. LOUIS, *Compétence internationale et compétence interne des Communautés*, in *Cahiers de droit européen*, 1971, p. 479 ss.; D.S. COLLINSON, *The Foreign Relations Powers of the European Communities: A Comment on Commission v. Council*, in *Stanford Law Review*, 1971, p. 956 ss.; R. KOVAR, *L'affaire de l'AETR devant la Cour de justice des Communautés européennes et la compétence internationale de la CEE*, in *Annuaire français de droit international*, 1971, p. 386 ss.; CH.

pio delle c.d. "competenze implicite", e cioè il riconoscimento della competenza delle istituzioni comunitarie anche per settori e atti non espressamente previsti nei Trattati qualora gli stessi siano necessari all'attuazione del Trattato o alla realizzazione comunque degli obiettivi stabiliti dal Trattato.

Particolarmente importante si rivela anche il Vertice di Parigi dell'ottobre del 1972 in cui i capi di governo degli Stati membri sollecitano le istituzioni comunitarie al ricorso all'art. 235 Tratt. CEE, che consentiva al Consiglio ("deliberando all'unanimità su proposta della Commissione

SASSE, *Zur auswärtigen Gewalt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – Besprechung des AETR-Urteils des EuGH vom 31/03/1971*, in *Europarecht*, 1971, p. 208 ss.; A. GIARDINA, *Sulla competenza a stipulare della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. int.*, 1971, p. 609 ss.; D. SIMON, *Les relations extérieures de la CEE à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés «Commission contre Conseil» (AETR)*, in *La Communauté économique européenne dans les relations internationales*, 1972, p. 3 ss.; E.-W. Fuß, *Die Befugnis der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge mit Drittstaaten – Zum AETR-Urteil des EuGH vom 31/03/1971*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1972, p. 237 ss.; W.J. GANSHOFF VAN DER MEERSCH, *Les relations extérieures de la CEE dans le domaine des politiques communes et l'arrêt de la Cour de justice du 31 mars 1971*, in *Cahiers de droit européen*, 1972, p. 127 ss.; P. FOIS, *La problematica degli accordi degli Stati membri nella sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 31 marzo 1971*, in *Riv. di dir. internaz. priv. e proc.*, 1972, 432 ss.; CH. VON ARNIM, *Die Vertragsschließungskompetenz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – Zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 31/03/1971 in Rechtssache 22/70, Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters*, in *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 1972, p. 215 ss.; J. RAUX, *La Cour de justice des Communautés et les relations extérieures de la CEE*, in *Revue générale de droit international public*, 1972, p. 36 ss.; P. FOIS, *La problematica degli accordi degli Stati membri nella sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 31 marzo 1971*, in *Riv. di dir. internaz. priv. e proc.*, 1972, p. 432 ss.; CH. VON ARNIM, *Die Vertragsschließungskompetenz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – Zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 31/03/1971 in Rechtssache 22/70, Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters*, in *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 1972, p. 215 ss.; J. RAUX, *La Cour de justice des Communautés et les relations extérieures de la CEE*, in *Revue générale de droit international public*, 1972, p. 36 ss.; A. TIZZANO, *Recenti tendenze in tema di competenza a stipulare della CEE*, in *Foro it.*, 1973, V, p. 1 ss.; A. BLECKMANN, *Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge*, in *Europarecht*, 1977, p. 109 ss.; P. MENGOZZI, *The EC External Competencies: From the ERTA Case to the Opinion in the Lugano Convention*, in *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, 2010, p. 213 ss.; P. EECKHOUT, *Bold Constitutionalism and Beyond, The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, 2010, p. 218 ss. A tale proposito v. da ultimo Corte di Giustizia (Grande sezione), causa C-114/12, *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione Europea*, sentenza 4 settembre 2014, in cui si afferma che l'Unione ha competenza esclusiva a negoziare una convenzione del Consiglio d'Europa relativa alla tutela dei diritti connessi degli organismi di diffusione radiotelevisiva. Secondo la Corte di Giustizia «la competenza esterna esclusiva dell'Unione esiste quando gli impegni derivanti dall'accordo internazionale al quale l'Unione intende partecipare rientrano nell'ambito di applicazione di norme comuni di diritto UE, senza che sia necessaria una concordanza completa tra il settore disciplinato dagli impegni internazionali e quello su cui insiste la normativa dell'Unione».

e dopo aver consultato l'Assemblea”) di adottare “le disposizioni del caso” in tutti i casi in cui «un’azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d’azione a tal uopo richiesti».

Fino a gli anni Settanta la tutela sociale (pur prevista negli artt. 117-128 Tratt. CEE), l’industria, l’ambiente e lo sviluppo regionale riscuotono all’interno dell’ordinamento comunitario solo interventi episodici. È però con il Vertice di Parigi del 19-21 ottobre 1972 che lo sviluppo regionale (con l’istituzione del Fondo di sviluppo regionale) e la tutela dell’ambiente iniziano a ricevere una peculiare attenzione. In tale Vertice vengono infatti delineati i tratti di una politica per il coordinamento delle politiche regionali dei diversi Stati membri ed una specifica politica ambientale (con l’enunciazione del principio “*chi inquina paga*”).

A conclusione del Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974 si registra la nascita di un nuovo soggetto, il *Consiglio europeo*, venendo così denominata la riunione dei capi di Stato e di governo (fino ad allora denominata “Vertice” o “Conferenza” e che sarà formalmente inserita nei Trattati solo con l’Atto Unico) da svolgersi almeno tre (poi due) volte l’anno e comunque ogni volta che si rivelerà necessario. La prima conferenza al vertice fu convocata a Parigi nel febbraio 1961 con “lo scopo di ricercare i mezzi per organizzare una più stretta cooperazione politica”. Nel successivo vertice di Bonn del luglio 1961, i capi di governo decidono di «tenere, a intervalli regolari, riunioni allo scopo di confrontare le loro opinioni, di concertare le loro politiche e di giungere a posizioni comuni, al fine di favorire l’unione politica dell’Europa». Il clima di disaccordi che si instaura successivamente (fallimento dei “piani Fouchet” del 1961 e 1962, disaccordi del 1963 e 1967 sul primo allargamento, crisi della “sedia vuota” nel 1965 e 1966) induce i capi di Stato e di governo a non riunirsi fino al maggio 1967 (vertice di Roma di celebrazione del decennale della firma dei trattati CEE ed Euratom). Il vertice de L’Aia del dicembre 1969 vede per la prima volta la partecipazione della Commissione. In tale occasione si avvia il percorso che porta al primo allargamento oltre che all’adozione della decisione che conferisce alla Comunità risorse finanziarie proprie, e alla cooperazione nel settore della politica estera. Nel vertice di Copenaghen del dicembre 1973 si prevede la convocazione di riunioni al vertice ogniquale volta ve ne sia necessità, ed infine nel vertice di Parigi del dicembre 1974, su proposta del presidente francese Valéry Giscard d’Estaing, viene istituito il “Consiglio europeo” con l’intenzione di creare una sede informale di discussione tra i capi di Stato o di

governo e quale risposta alla «necessità di un'impostazione globale dei problemi interni posti dalla costruzione europea e di quelli che l'Europa deve affrontare all'esterno». Si stabilisce inoltre che i capi di Stato o di governo, accompagnati dai ministri degli Affari esteri, si riuniranno da allora in avanti "tre volte all'anno e ogniquale volta ciò risulterà necessario"²⁸, assegnando al Consiglio europeo il ruolo di "promotore politico". Il Consiglio europeo si riunirà per la prima volta a Dublino l'11 marzo 1975 e continuerà a riunirsi negli anni successivi anche se solo con l'Atto Unico esso troverà previsione nei trattati comunitari (l'art. 2 ne disciplina la composizione e la cadenza delle riunioni, nulla dicendo su competenze ed atti e sui rapporti con le altre istituzioni comunitarie). Il Trattato di Maastricht (art. 4) assegnerà al Consiglio europeo la qualifica di organo dell'Unione, ed il Trattato di Amsterdam ne amplierà l'azione. Il Trattato di Lisbona infine assegna al Consiglio Europeo il rango di istituzione dell'Unione Europea (art. 13 TUE; v. *infra*, cap. II).

Sempre nel Vertice di Parigi del 1974 si decide di dare attuazione a quanto disposto dall'art. 138 Tratt. CEE relativo all'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto e si assegna al Parlamento europeo il compito di elaborare il relativo progetto da sottoporre alla decisione del Consiglio (che sarà adottata con *Decisione* 20 settembre 1976, n. 787). Infine è dato mandato al premier belga Léo Tindemans di elaborare un rapporto sulla realizzanda "Unione Europea", che sarà presentato nel dicembre 1975 e che, posto all'ordine del giorno di diversi Consigli europei, non sarà mai oggetto di discussione.

Il Consiglio europeo di Copenaghen (7-8 aprile 1978) adotta la decisione di creare il Sistema Monetario Europeo (SME) le cui linee direttrici (dagli accordi di cambio al potenziamento del sostegno creditizio e finanziario fino alle misure di rafforzamento delle economie meno prospere) vengono fissate nel successivo Consiglio europeo di Brema (6-7 luglio 1978). Infine, con la Risoluzione del Consiglio europeo di Bruxelles del 5 dicembre 1978, viene istituito lo Sme la cui entrata in funzione

²⁸ *Comunicato finale del Vertice europeo tenutosi a Parigi, 9-10 dicembre 1974*, in *Comunità europee*, XXI, 1975, n. 1, p. 16 ss. Nella Dichiarazione del Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974, si richiedeva anche l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo a partire dal 1978, riconoscendo il principio che questo dovesse essere associato alla costruzione dell'Unione Europea. Questo impegno si accompagnava a due ulteriori decisioni: 1) il rafforzamento della cooperazione politica mediante la istituzionalizzazione degli incontri al Vertice (che presero il nome di Consiglio europeo) e la limitazione della prassi dell'unanimità nelle decisioni del Consiglio; 2) l'affidamento al premier belga Leo Tindemans dell'incarico di elaborare entro il 1975 un "Rapporto di sintesi sull'Unione europea", consultando «i governi e gli ambienti rappresentativi dell'opinione pubblica nella Comunità».

(già prevista per il 1° gennaio 1979) si realizza il 1° marzo 1979 per tutti i paesi comunitari fatta eccezione per il Regno Unito. Tale sistema è fondato sull'ECU (*European Currency Unit*) che è costituito da un paniere contenente le monete dei diversi paesi comunitari. Ogni moneta del sistema ha un tasso centrale espresso in ECU e sulla base di tale tasso centrale è determinata una griglia di parità bilaterali (cioè di ciascuna moneta nei confronti di ciascuna delle altre) con un possibilità di oscillazione del 2,25% (ma con possibilità anche di oscillazioni maggiori). L'esperienza dello Sme (che attraverserà una grave crisi negli anni 1992-1993 con l'uscita di alcune monete fra cui la lira italiana che vi rientrerà nel 1996) terminerà nel 1999 con l'adozione dell'Euro.

L'elezione diretta del Parlamento europeo (stabilita con la decisione del Consiglio 20 settembre 1976, n. 787) ha luogo, per la prima volta, dal 7 al 10 giugno 1979. Il primo Parlamento europeo è composto di 410 membri (cui si aggiungeranno ulteriori 24 membri con l'ingresso della Grecia, ed 84 – rispettivamente 60 e 24 – con l'ingresso della Spagna e del Portogallo). Attualmente il Trattato di Lisbona (art. 14 TUE) prevede che (a partire dalle elezioni del 2014) il Parlamento Europeo sia composto da 751 rappresentanti dei cittadini dell'Unione Europea. La disciplina transitoria prevedeva che i membri del Parlamento Europeo, fino al 2014, fossero 754 (v. *infra*) cui dal 1° luglio 2013 si erano inoltre aggiunti ulteriori 12 parlamentari croati (per un totale di 766). L'introduzione dell'elezione diretta dei membri non assegna però maggiori poteri al Parlamento europeo che solo con l'Atto Unico europeo e con il Trattato di Maastricht (in particolare con le procedure di cooperazione e di codecisione) si vedrà assegnati poteri co-legislativi. Il maggiore potere assegnato a questo organismo, già dai trattati istitutivi, è quello di controllo nei confronti della Commissione. Infatti (in ragione di quanto già previsto nei trattati istitutivi e poi con l'estensione contenuta nei trattati di Lussemburgo del 22 aprile 1970 e di Bruxelles del 22 luglio 1975) il Parlamento gode del potere di controllo del bilancio e dell'operato della Commissione che può essere oggetto di censura e che può essere costretta alle dimissioni da parte del Parlamento Europeo (v. *infra*, cap. II).

4. Un decennio “decisivo”: gli anni Ottanta

Gli anni Ottanta del secolo scorso si presentano, all'occhio dell'odierno osservatore, come un decennio “decisivo” in quanto officina e laboratorio di preparazione di gran parte delle decisioni che saranno assunte sul fini-

re del decennio stesso e nei primi anni del decennio successivo e che condizioneranno profondamente lo sviluppo dell'integrazione europea.

L'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo introduce un elemento di grande novità nell'assetto istituzionale delle Comunità, assetto fino ad allora caratterizzato da una impostazione intergovernativa e da una legittimazione di tutti gli organi comunitari discendente dalla legittimazione democratica degli Stati membri e degli organi di questi ultimi competenti ad effettuare le relative nomine. La diretta legittimazione democratica che il Parlamento europeo (a partire dal 1979) può rivendicare nei confronti di tutte le altre istituzioni comunitarie (che dispongono invece di una legittimazione democratica "mediata" in quanto "derivata" dagli Stati membri) fa brillare il problema del c.d. "*deficit democratico*" delle istituzioni comunitarie, le cui decisioni sono vincolanti nei confronti di quegli organi (e Paesi) che alle prime conferiscono legittimazione democratica. Inoltre, con riguardo specifico ai rapporti fra istituzioni comunitarie, è proprio il Parlamento europeo a rivendicare maggiori poteri nei confronti delle altre istituzioni (in particolare Consiglio e Commissione). Ed infatti il primo Parlamento europeo eletto direttamente dai cittadini europei elaborerà un progetto di riforma dell'assetto istituzionale europeo. E le iniziative del Parlamento europeo impongono anche alle altre istituzioni europee di dover affrontare le questioni che ruotano attorno all'assetto istituzionale dell'ordinamento comunitario e ai rapporti fra quest'ultimo e gli ordinamenti statali e, in ultima analisi, al *deficit democratico* dell'ordinamento europeo.

Vengono così a intrecciarsi, dal punto di vista istituzionale, differenti progetti di integrazione europea. Più precisamente, nella prima parte degli anni Ottanta si registrano due progetti (di differente ispirazione) volti alla realizzazione dell'Unione Europea: l'uno (c.d. *Piano Genscher-Colombo*) di origine e di impianto intergovernativi, l'altro (c.d. *Progetto Spinnelli*) elaborato e approvato da quel Parlamento europeo che per primo poteva vantare una diretta legittimazione democratica e che, proprio per il fatto di essere l'unica istituzione comunitaria avente una diretta consacrazione democratica, evidenzia quel deficit democratico dell'intero assetto istituzionale comunitario che ancora oggi accompagna ogni riflessione sull'argomento.

Il *Piano Genscher-Colombo* (dal nome dei due ministri degli esteri, tedesco ed italiano, che lo presentano al Consiglio europeo di Londra del 26-27 novembre 1981) prevede, al termine di un periodo interlocutorio di cinque anni, l'estensione alla cultura e al campo giudiziario delle competenze comunitarie e l'esercizio della cooperazione politica da parte del

Consiglio; nella fase successiva è prevista la firma di un Trattato di istituzione dell'Unione Europea contenente ulteriori determinazioni conseguenti ai risultati che nel frattempo si è riusciti a raggiungere. Anche il piano Genscher-Colombo non sarà oggetto di approvazione alcuna, ma da esso nasce la *"Dichiarazione solenne sull'Unione Europea"* approvata dal Consiglio europeo di Stoccarda il 19 giugno 1983 nella quale i capi di governo si impegnano a progredire lungo la strada di una "Unione sempre più stretta tra i popoli e gli Stati membri". L'assetto istituzionale delineato in tale Dichiarazione presenta forti consonanze con quello che sarà poi contenuto nel Trattato di Maastricht. In tale Dichiarazione infatti al Consiglio europeo (cui viene assegnato il compito di impulso di orientamento delle politiche generali) viene riconosciuto il ruolo di istituzione sia delle Comunità che della cooperazione intergovernativa, mentre è previsto che gran parte delle decisioni del Consiglio dei ministri vengano assunte con la regola della maggioranza; al Parlamento europeo viene assegnato un ruolo di codecisione legislativa (ma solo su richiesta del Consiglio) e la Commissione registra una estensione delle proprie competenze. La Dichiarazione di Stoccarda inoltre indica le Comunità europee, la politica estera, la cooperazione culturale, il ravvicinamento delle legislazioni quali elementi costitutivi della costituenda Unione Europea²⁹.

I contenuti dell'Atto Unico (prima) e del Trattato di Maastricht (dopo) trovano in tale Dichiarazione una precisa anticipazione, sicché oggi la mancata approvazione del Piano Genscher-Colombo non è più vista

²⁹ Nella "Dichiarazione solenne sull'Unione europea" di Stoccarda del 1983, oltre a ribadire la volontà di approfondire e rafforzare l'integrazione europea nel rispetto dei principi democratici e dei diritti umani, si riconosce l'esigenza di elaborare procedure decisionali più efficienti al fine di ottenere una maggiore coerenza di azione e coordinamento sulle politiche comuni ed uno specifico impegno sull'armonizzazione delle legislazioni europee, soprattutto nel campo del completamento del mercato unico; si auspica inoltre una maggiore cooperazione sui temi culturali ed un rafforzamento del coordinamento in politica estera (nel quadro della cooperazione politica europea). Dal punto di vista dell'assetto istituzionale si propone l'esplicita previsione del Consiglio europeo quale istituzione delle Comunità nel quadro di un rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo e della Commissione. La Dichiarazione avrebbe dovuto essere rivista ogni cinque anni. È unanimemente riconosciuto che essa è stata la base del dibattito che ha portato all'adozione dell'Atto unico europeo. Emilio Colombo dichiarerà che «Il risultato conseguito a Stoccarda è il massimo possibile nell'attuale fase. Esso riflette l'obiettivo condizionamento derivante dalla disponibilità molto più cauta e graduale che rispetto all'Italia hanno taluni Paesi membri della Comunità dinanzi all'obiettivo unitario europeo. ... Anche nel negoziato sulla Dichiarazione sull'Unione Europea ... si è ricercato con assiduità ed impegno un punto di compromesso accettabile per tutti, che, preservando il patrimonio comune acquisito, ne stimoli l'accrescimento. Rifiutare i progressi possibili voleva dire soltanto condannare l'Europa allo stallo e all'involuzione. La Dichiarazione Solenne costituisce un concreto contributo al progresso della causa europea».

come un fallimento del processo di integrazione europea (come pure fu giudicato dalla stampa coeva), ma piuttosto come la predisposizione dei diversi tasselli che successivamente comporranno l'edificio europeo.

Medesime argomentazioni possono spendersi anche per il *Progetto di Trattato istitutivo dell'Unione Europea* redatto dal Parlamento europeo alcuni contenuti del quale sono, a loro volta, chiaramente rintracciabili nel Trattato di Maastricht (e nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa sottoscritto a Roma il 28 ottobre 2004) e poi nel Trattato di Lisbona. Tale Progetto (c.d. *Progetto Spinelli*), approvato il 14 febbraio 1984 dal Parlamento europeo, era stato elaborato da una Commissione (la c.d. Commissione istituzionale) composta da 37 deputati ed oggetto di due risoluzioni del Parlamento europeo (la prima del 9 luglio 1981 concernente l'istituzione della stessa e la seconda del 6 luglio 1982 sugli «orientamenti ... relativi alla riforma dei trattati ed alla realizzazione dell'Unione europea»). L'*avant-projet* del Trattato è approvato dalla Commissione istituzionale il 5 luglio 1983. In tale progetto (composto di un preambolo e di 87 articoli) l'Unione Europea viene a configurarsi quale entità politica di tipo federale in cui al Parlamento europeo è assegnato un decisivo ruolo nella formazione del quadro costituzionale. Sono previste materie di competenza esclusiva dell'Unione (mercato interno, agricoltura, concorrenza) e materie di competenza concorrente (trasporti, energia, ricerca) ed il principio di sussidiarietà opera quale principio di regolazione dell'intervento dell'Unione. Dal punto di vista della struttura istituzionale, il Consiglio europeo mantiene la duplice veste di istituzione comunitaria e di istituzione intergovernativa, mentre Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione godono di pari potere legislativo restando alla Commissione l'esclusività della iniziativa legislativa oltre al potere regolamentare. È inoltre assegnata all'Unione competenza in materia di politica estera e la relativa azione potrà svolgersi secondo il carattere comunitario o secondo il metodo intergovernativo; è inoltre prevista la possibilità della programmazione pluriennale delle entrate e delle spese.

Nel Progetto di Trattato elaborato dal Parlamento Europeo era inoltre previsto che tale testo, una volta approvato dal Parlamento europeo, fosse sottoposto alla ratifica dei parlamenti degli Stati membri ("saltando" così ogni filtro governativo), e che con la ratifica del Trattato da parte di tanti Stati membri rappresentanti almeno i 2/3 della popolazione della Comunità, i governi degli Stati membri ratificanti si sarebbero riuniti per decidere la data di entrata in vigore del Trattato nonché i rapporti con gli altri Stati non ratificanti. Anche a questo proposito può indicarsi la peculiarità (ricorrente nell'esperienza del processo di integrazione europea)

di una istituzione che si autoassegna un potere non previsto dai Trattati (come avvenuto anche per il Consiglio europeo) e che “tenta” di superare anche il tradizionale schema decisionale intergovernativo. Solo tre parlamenti (quello italiano, quello belga e quello tedesco) si pronunceranno su tale progetto (tutti e tre in senso positivo anche se solo quello italiano lo approverà senza riserve).

Questa iniziativa del Parlamento europeo sollecita il Consiglio europeo ad adottare una propria posizione che avviene nel Consiglio europeo di Fontainebleau del 25-26 giugno 1984 che nomina un “*Comitato per le questioni istituzionali*” (c.d. *Comitato Dooge*), cui è conferito l’incarico di formulare suggerimenti per il miglioramento del funzionamento della cooperazione europea, ed un “*Comitato sull’Europa dei cittadini*” (c.d. *Comitato Adonnino*) cui è assegnato il compito di proporre misure per rinforzare e promuovere l’identità e l’immagine della Comunità presso i “suoi cittadini”. I rapporti finali di tali Comitati vengono indirizzati al Consiglio europeo di Bruxelles del 29-30 marzo 1985 per essere discussi nel Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1986. Il *Rapporto Dooge* suggerisce la convocazione di una conferenza intergovernativa chiamata a negoziare un progetto di Trattato di Unione Europea che si ispiri a quello approvato dal Parlamento europeo³⁰ e, dal punto di vista istituzionale, suggerisce l’estensione del voto a maggioranza qualificata per il Consiglio, il rafforzamento dell’autonomia e delle competenze della Commissione, nonché l’assegnazione di effettivo potere legislativo al Parlamento. Tale rapporto indica quali obiettivi dell’Unione Europea la creazione di uno spazio economico interno omogeneo, la promozione di comuni valori di civiltà, la ricerca di una identità esterna.

Negli anni Ottanta la Commissione (guidata da Jacques Delors) riesce ad elaborare e ad avviare il percorso che porta alla instaurazione del mercato unico. Si registra così in tale decennio la progressiva acquisizione (sia pure con contraddizioni e *revirement*) da un lato dell’obiettivo del mercato unico e dall’altro lato di una riforma istituzionale delle Comunità che conduca alla creazione dell’Unione Europea (e questa è la strada che porta all’Atto Unico Europeo). La creazione di un mercato unico è il principale scopo perseguito dalla Commissione Delors che già nel “Libro bianco” individua per l’apertura del mercato unico una data precisa (il 1° gennaio 1993) ponendo su tutti i soggetti coinvolti (dalle istituzioni comunitarie agli Stati membri, dalle imprese ai singoli cittadini) un’esigenza (se non un obbligo) di intervento riguardo a tutte le misure

³⁰ Il Parlamento europeo si era espresso in tal senso con la Risoluzione del 27 luglio 1984.

da adottare nel periodo intermedio allo scopo appunto di raggiungere un livello minimo di armonizzazione. Il "Libro bianco" della Commissione sul completamento del mercato interno indica oltre duecento provvedimenti da adottare per conseguire l'armonizzazione minima dei mercati. Il mercato unico va oltre il mercato comune con eliminazione delle barriere fisiche, fiscali e tecniche che si frappongano alla libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali.

Il Libro bianco è presentato al Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1985 in cui la Presidenza, ricorrendo all'art. 236 del Trattato³¹, propone di mettere ai voti dello stesso organo, quale Consiglio dei ministri, la decisione di convocazione della conferenza intergovernativa e di richiesta del parere del Parlamento europeo. Tale episodio va ricordato perché costituisce la prima volta in cui in un Consiglio europeo si arriva ad una votazione. Nel mese di settembre inizia i propri lavori la Conferenza dei ministri degli esteri con la presenza di un rappresentante della Commissione.

L'Atto Unico Europeo è firmato da nove Paesi a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e il successivo 28 febbraio all'Aja da Italia, Grecia e Danimarca (quest'ultima in seguito al referendum favorevole dopo che il 21 gennaio il Parlamento danese si era espresso in senso contrario). L'Atto Unico³² ricomprende sia le disposizioni di modifica dei Trattati comunitari (con ampliamento delle competenze comunitarie e con modifiche dell'assetto istituzionale), sia le norme che disciplinano la cooperazione europea in materia di politica estera (concentrate nell'art. 30). Dal punto di vista istituzionale è con l'Atto Unico che inizia a determinarsi il fenomeno per cui le istituzioni comunitarie vengono ad essere anche istituzioni dell'Unione Europea. Ed infatti proprio l'art. 1, primo comma, dell'Atto Unico, nel disporre che «le Comunità europee e la cooperazione di politica estera perseguono l'obiettivo di contribuire insieme a far progredire concretamente l'Unione europea», pone le premesse di quei "pilastri" (per usare la terminologia che sarà inaugurata con il Trattato di Maastricht) che verranno a comporre l'Unione Europea.

L'Atto Unico si compone di un preambolo e di quattro titoli. Il titolo I concerne le disposizioni comuni alle Comunità europee e alla cooperazione politica e dedica un articolo (art. 2) al Consiglio europeo che fi-

³¹ Tale articolo è stato abrogato dal Trattato di Maastricht.

³² L'Atto Unico sarebbe dovuto entrare in vigore il 1° gennaio 1987, ma, in ragione di una pronuncia (su ricorso di un cittadino) dell'Alta Corte, in Irlanda, si è resa necessaria una modifica della Costituzione, sì da spostare al 1° luglio 1987 l'entrata in vigore dell'Atto Unico.

nalmente trova una previsione in un Trattato. Va però precisato che il Consiglio europeo, pur ottenendo la propria consacrazione ufficiale, essendo definito nella composizione (i capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il Presidente della Commissione ... assistiti dai ministri degli affari esteri e da un membro della Commissione) e nella cadenza delle riunioni (almeno due volte l'anno), non è ancora una istituzione delle Comunità (non essendo inserito nei rispettivi trattati), né viene definito il ruolo dello stesso.

Il titolo II dell'Atto Unico contiene le disposizioni di modifica dei tre trattati istitutivi delle Comunità con le nuove norme sul mercato interno, sul funzionamento delle istituzioni e sulle competenze. A questo proposito è da ricordare l'estensione ad un rilevante numero di decisioni (oltre che a quelle relative al ravvicinamento delle legislazioni necessario al completamento del mercato interno) del voto a maggioranza qualificata per le quali è inoltre introdotta la procedura di cooperazione (art. 252 Tratt. CEE) che prevede un significativo ruolo del Parlamento nei confronti delle decisioni del Consiglio.

Il ruolo del Parlamento europeo è inoltre rafforzato dalla concessione del potere di esprimere il c.d. "parere conforme" rispetto alle domande di adesione alle Comunità e agli accordi di associazione³³. Particolarmente importante è poi la previsione dell'istituzione di una giurisdizione di primo grado competente a giudicare su alcune categorie di ricorsi presentati da persone fisiche o giuridiche. Ed infatti con la decisione del Consiglio 24 ottobre 1988, n. 591, è istituito il Tribunale di primo grado delle Comunità europee con sede in Lussemburgo presso la Corte di Giustizia³⁴. Il Tribunale è composto di 15 membri (che al proprio interno designano il Presidente il cui mandato dura tre anni ed è rinnovabile) e decide in seduta plenaria, in sezioni (composte di 3 o 5 giudici) o nella persona di un giudice unico. I membri del Tribunale possono essere chiamati a svolgere le funzioni di avvocato generale (il quale «ha l'ufficio di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e piena indipendenza, conclusioni motivate su determinati affari sottoposti al Tribunale, per assistere quest'ultimo nell'adempimento della sua missione», art. 1, par. 3, Decisione n. 591/88).

³³ La procedura di parere conforme sarà in seguito estesa ad altre fattispecie quali la riforma dei fondi strutturali (da parte del Trattato di Maastricht) e alla sanzione per la violazione dei diritti umani (dal Trattato di Amsterdam).

³⁴ Tale decisione è stata in seguito recepita nell'art. 168A (poi 225) Tratt. CEE. Con la decisione del Consiglio n. 291/1999, si è stabilito che il Tribunale possa statuire anche nella persona di un giudice unico.

Gli ultimi due titoli dell'Atto Unico Europeo contengono (oltre alle disposizioni generali e finali) le norme relative alla cooperazione europea in materia di politica estera. A questo proposito, sono confermate, da un lato, "la prassi progressivamente instauratasi tra gli Stati membri" e, dall'altro lato, le procedure convenute nei rapporti di Lussemburgo (1970), Copenaghen (1973) e Londra (1981) e nella Dichiarazione solenne sull'Unione Europea (1983). Inoltre, pur ribadendo la sovranità degli Stati membri, vengono previsti (art. 30) reciproci impegni di consultazione e di risultato oltre alla periodica riunione dei ministri per gli affari esteri ai cui lavori partecipa a pieno titolo la Commissione con la cooperazione del Parlamento europeo ("le cui opinioni vanno prese in debita considerazione nel corso dei lavori").

L'Atto Unico Europeo costituisce (come detto) il risultato di due processi entrambi sviluppatisi negli anni Ottanta: da un lato l'itinerario avente ad oggetto il dibattito sull'assetto istituzionale delle Comunità (e che sullo sfondo ha ad oggetto la creazione dell'Unione Europea) e, dall'altro lato, il percorso che mira a raggiungere l'obiettivo (stabilito dal Trattato di Roma del 1957 istitutivo della CEE) del mercato unico europeo. Ed infatti l'obiettivo principale dell'Atto Unico Europeo è la realizzazione del mercato unico. Ma la creazione di uno spazio senza frontiere non può non spingere all'adozione di decisioni anche in campo sociale. Il capitolo sociale, già contenuto nel Trattato di Roma, acquista così nuova rilevanza (cfr. artt. 21 e 22 Atto Unico Europeo che introducono artt. 118A e 118B Tratt. CEE). Il 9 dicembre 1989 (nel corso del Consiglio europeo di Strasburgo) si ha l'adozione della *Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori* che, se per il passato si ricollega alla Carta sociale europea del Consiglio d'Europa³⁵, per il futuro rappresenta il tassello cui si collegheranno il Protocollo sociale firmato a Maastricht e il Capo sulla solidarietà della Carta dei diritti fondamentali.

Con l'Atto Unico Europeo emergono dunque tre nuove politiche comunitarie:

- la politica di coesione economica e sociale;

³⁵ La Carta Sociale Europea, adottata a Torino il 18 ottobre 1961, è entrata in vigore il 26 febbraio 1965 (e ratificata nel nostro Paese con la legge 3 luglio 1965, n. 929) è una Convenzione firmata nell'ambito del Consiglio d'Europa in cui è prevista la tutela dei diritti economici e sociali (diritto al lavoro, all'assistenza socio-sanitaria, diritti sindacali, diritto alla protezione e all'assistenza dei lavoratori emigranti e delle rispettive famiglie). Va inoltre ricordato che il 3 maggio 1996 è stata firmata una versione aggiornata e coordinata della Carta Sociale che è stata ratificata dall'Italia con legge 9 febbraio 1999, n. 30.

- la politica di ricerca e sviluppo tecnologico;
- l'ambiente.

Il 18 febbraio 1987 il Presidente della Commissione Delors presenta al Parlamento europeo, unitamente al programma di lavoro annuale della Commissione, la Comunicazione dal titolo *“Riuscire l'Atto Unico. Una nuova frontiera per l'Europa”*, la quale contiene le linee essenziali delle proposte sugli sviluppi della politica agricola, sulla composizione delle risorse della Comunità e sulle politiche strutturali. Sarà il Consiglio europeo straordinario di Bruxelles del 11-13 febbraio 1988 (convocato da Kohl) a dare il via libero al c.d. “Pacchetto Delors” caratterizzato da una programmazione pluriennale del bilancio comunitario con aumento di risorse sia per la politica di coesione che per le altre politiche della Comunità e con il nuovo regime dei fondi strutturali ³⁶.

Il 17 aprile 1989 è reso pubblico il rapporto Delors sul Dossier relativo all'Unione economica e monetaria, in cui la realizzazione di tale Unione (economica e monetaria) è progettata in tre fasi: una fase preparatoria (a partire dal 1990) caratterizzata dalla convergenza delle politiche economiche degli Stati membri destinata a consentire il completamento del mercato interno a sua volta sostenuto dall'azione delle risorse strutturali e dal pieno funzionamento delle regole di concorrenza e dalla completa liberalizzazione dei movimenti di capitale; una fase intermedia (ulteriormente definita dal Consiglio europeo straordinario di Roma del 27-28 ottobre 1990 che ne fissa la data di inizio al 1° gennaio 1994) di attivazione del mercato interno sempre sostenuto dalla azione dei fondi strutturali e dalla politica di ricerca e sviluppo e con un rafforzamento delle procedure di controllo delle politiche macroeconomiche e con la creazione di un sistema di banche centrali ³⁷; la fase finale (la cui data iniziale sarà fissata a Maastricht “al massimo” al 1° gennaio 1999) in cui al Consiglio è assegnato il potere di adottare decisioni vincolanti per i bilanci nazionali e, con la fissazione irrevocabile della parità tra le monete nazionali, si apre la strada al definitivo trasferimento alle istituzioni comunitarie della politica monetaria e dunque al passaggio alla moneta

³⁶ Come dirà più avanti lo stesso Delors, è nel pacchetto che porta il suo nome che va rintracciata la base del futuro mercato unico giacché in tale insieme di misure si ritrova l'idea di *«reposer la construction européenne sur trois piliers: la compétition qui stimule, la coopération qui renforce, la solidarité qui unit»*.

³⁷ Successivamente viene stabilita la nascita, il 1° gennaio 1994, dell'IME (Istituto Monetario Europeo) che fungerà da elemento di congiunzione con il Sistema europeo delle Banche centrali (SEBC) e con la BCE (Banca centrale europea) la cui nascita è del 1° gennaio 1999.

unica. E nel Consiglio europeo di Roma del 27-28 ottobre 1990 sono tratteggiati i mandati sia della Conferenza intergovernativa sull'unione economica e monetaria sia della Conferenza intergovernativa sull'unione politica ³⁸.

5. La nascita dell'Unione Europea: il Trattato di Maastricht

Il Trattato sull'Unione Europea (firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992) è frutto di due Conferenze intergovernative la seconda delle quali si caratterizza per una forte contrapposizione fra le due tradizionali differenti visioni dell'Europa (federale o confederale) con prevalenza della prima visione solo con riguardo alla introduzione della cittadinanza europea e alla previsione di una politica di difesa comune.

La firma del Trattato (il cui accordo è concluso nel Consiglio europeo di Maastricht del 9-10 dicembre 1991) è del 7 febbraio 1992. Si tratta di un documento di 135 pagine, 17 protocolli e 33 dichiarazioni e dunque di un atto complesso, a volte di non facile lettura, che non semplifica (anzi a volte accentua la complessità) i procedimenti decisionali comunitari sì che finisce per far porre ulteriormente l'accento sulla necessità di un miglioramento della trasparenza dell'operato delle istituzioni comunitarie che infatti sarà un tema cui sarà assegnata particolare attenzione da parte dei Trattati successivi. La ratifica del Trattato incontra difficoltà in Francia (ove nel relativo referendum i voti favorevoli prevalgono con un ristretto 51,01%) e soprattutto in Danimarca ove inizialmente prevalgono i voti contrari (con il 50,07%), determinando la necessità di una rinegoziazione del Trattato.

Il Trattato di Maastricht costituisce un momento decisivo nell'evoluzione delle Comunità sia dal punto di vista istituzionale che dell'ampliamento delle competenze. L'Unione Europea istituita a Maastricht si fonda su (ma non sostituisce) le preesistenti Comunità (c.d. primo pilastro) cui aggiunge due "pilastri", la Pesc (politica estera e di sicurezza comune) e la Gai (cooperazione nei settori della Giustizia e affari interni), retti dalle forme della cooperazione intergovernativa. Riguardo ai pilastri intergovernativi va sottolineata l'unicità del quadro istituzionale (Unione

³⁸ Sul finire degli anni Ottanta, a partire dalla caduta del muro di Berlino (con la conseguente riunificazione della Germania, la dissoluzione dell'Urss e l'uscita dal regime comunista dei paesi satelliti, la disgregazione della ex Jugoslavia) prende inoltre l'avvio un insieme di eventi che non possono non incidere anche sull'integrazione europea (v. *infra*).

Europea) con l'assegnazione del potere di impulso e di definizione degli orientamenti politici al Consiglio europeo. Riguardo alla Pesc (che comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione Europea), si stabilisce che spetta al Consiglio europeo prevedere gli orientamenti generali e al Consiglio definire le posizioni comuni e l'adozione di azioni comuni con decisioni all'unanimità e con possibilità di ricorrere al voto a maggioranza qualificata per le questioni procedurali e per le misure di attuazione. Riguardo alla Gai sono individuati quattro ambiti di cooperazione (giudiziaria civile, giudiziaria penale, doganale, di polizia) e cinque di competenza complementare (politica di asilo, frontiere esterne, immigrazione, lotta alla tossicodipendenza, lotta contro la frode su scala internazionale). Spetta al Consiglio, su iniziativa di qualunque Stato membro o della Commissione, adottare posizioni comuni e azioni comuni.

Ma è il pilastro comunitario quello che registra le maggiori novità con il passaggio dalla Comunità Economica Europea (CEE) alla Comunità Europea (CE), che ingloba anche l'unione economica e monetaria e con l'ampliamento delle competenze.

Viene rivisto l'assetto istituzionale, con modifiche alle procedure decisionali (con l'introduzione della nuova procedura di codecisione – che assegna al Parlamento europeo un ruolo di co-decisore legislativo sottraendo così al Consiglio il monopolio del potere normativo – e con l'estensione della procedura di cooperazione) e si registra l'affermazione della cittadinanza europea e del principio di sussidiarietà. Al Parlamento europeo è assegnato anche il potere di investitura della Commissione con designazione del Presidente della stessa (sempre previa indicazione da parte del Consiglio europeo), oltre al potere di inchiesta e di controllo sulla Commissione e all'incremento delle procedure di cooperazione e di parere conforme e all'istituzione della procedura di codecisione (stabilita per materie rilevanti: mercato interno, programmi pluriennali di ricerca, ambiente e altre). Si ampliano notevolmente i campi di intervento della Comunità, giacché, aldilà della distinzione fra competenza esclusiva e competenze concorrenti, si estendono tali competenze dalla politica commerciale alla politica sociale, alla ricerca e sviluppo, all'ambiente, alla coesione economica e sociale, alla politica della competitività industriale, dalla politica delle grandi infrastrutture alle reti transeuropee. Peculiare ruolo viene assegnato al principio di sussidiarietà quale meccanismo di ripartizione delle sfere di azione e principio di legittimazione di intervento.

In relazione all'unione economica e monetaria (articolata nelle tre fasi ricordate) sono stabilite le condizioni specifiche per la partecipazione alla moneta unica: